

dell'introduzione di uno schema di reddito minimo generalizzato in Italia (intendendo uno schema che ad una componente monetaria affianchi un progetto di inserimento sociale, scolastico, formativo o lavorativo dei beneficiari della misura) e l'elaborazione di alcune proposte su come affrontarli. Non verranno presi in considerazione gli ostacoli relativi alla fattibilità politica o finanziaria, bensì piuttosto quelli per così dire interni allo schema, quali in particolare gli aspetti relativi al disegno della componente monetaria; le questioni inerenti la *governance* della misura e degli interventi che tale misura compongono, con un'attenzione speciale dedicata al *capacity building* necessario per l'attuazione del reddito minimo; e gli aspetti inerenti all'attivazione lavorativa, a come disegnare la misura in modo da ridurre i rischi di povertà e disoccupazione, al raccordo col sistema degli ammortizzatori sociali. Verranno poi analizzati alcuni problemi, quelli relativi al contesto socioeconomico, che sono esogeni al reddito minimo ma devono essere tenuti in debita considerazione ai fini dell'introduzione di uno schema siffatto in Italia. Il contributo conclude ipotizzando un'introduzione progressiva, per fasi successive, dello schema di reddito minimo, così da permettere di contenere la scala dei problemi da affrontare, stimolare l'apprendimento istituzionale ed elaborare soluzioni pragmatiche e fondate sull'evidenza.

4.1.2.1 L'utilità dell'esperienza del Reddito minimo di inserimento

L'individuazione degli ostacoli all'introduzione di un reddito minimo in Italia, preliminare al loro superamento o quantomeno alla riduzione del loro impatto, può utilmente prendere le mosse dall'analisi del funzionamento dello schema sperimentale di Reddito minimo di inserimento (Rmi) in vigore in alcuni comuni italiani a cavallo del millennio, nonché giovare di alcune tra le esperienze regionali e locali di reddito minimo fiorite, o rafforzatesi, durante l'ultimo decennio.

Influenzata dall'esperienza del Portogallo, dove a metà degli anni '90 una misura di reddito minimo garantito era stata generalizzata al territorio nazionale dopo essere stata introdotta in via sperimentale in alcuni contesti territoriali, la cosiddetta sperimentazione del Reddito minimo di inserimento non era in realtà basata su un disegno di tipo sperimentale⁸⁹. La necessità dell'introduzione di una misura siffatta era considerata pacifica e non richiedeva una valutazione di tipo scientifico, volta a fornire al decisore pubblico gli strumenti per decidere se adottare la misura oppure no.

L'aspetto sperimentale dell'Rmi riguardava la possibilità di individuare, in una popolazione di comuni in buona misura "difficili" quanto alle condizioni di contesto, i fattori di criticità quanto al disegno della misura e alla sua effettiva amministrazione, così da poterli correggere in vista di una generalizzazione all'intero territorio nazionale. Da questo punto di vista, se da un lato l'introduzione dell'Rmi in contesti sovente problematici⁹⁰ – anziché, ad esempio, in contesti istituzionalmente avanzati nei quali già

⁸⁹ Il Reddito minimo d'inserimento (Rmi) è stato «sperimentato» negli anni passati in alcuni comuni italiani, principalmente del Mezzogiorno, e in particolare in 39 comuni tra il 1998 e il 2000 e in 306 comuni – i 39 iniziali e quelli appartenenti ai patti territoriali dei quali facevano parte i comuni iniziali – in seguito. La seconda fase della sperimentazione, la cui conclusione era inizialmente prevista per il 2002, ha subito alterne vicende, e si è protratta per lungo tempo in alcuni comuni, addirittura sino al 2007; tuttavia, essa può ritenersi conclusa, sotto il profilo della rilevanza politica, nel 2002.

⁹⁰ La scelta dei 39 comuni della prima fase della sperimentazione avvenne tenendo conto «dei livelli di povertà; della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali; della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni; della necessità di una adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione, al fine di garantire la effettiva rappresentatività dell'intero territorio nazionale; della disponibilità del comune a partecipare alla sperimentazione» (Decreto legislativo n. 237 del 1998, Art. 4, comma 2). Nella seconda fase vennero come detto coinvolti ulteriori 267 comuni, appartenenti ai patti territoriali dei quali i comuni iniziali facevano parte.

da decenni fossero in vigore schemi di minimo vitale - ha grandemente contribuito a risultati interpretabili dai media e dalle parti ideologicamente avverse alla misura come negativi e quindi al successivo affossamento della misura stessa, dall'altro tale scelta ha consentito l'emersione di problemi altrimenti soltanto intuibili, e spesso non percepiti nella loro reale dimensione.

I fattori critici che hanno afflitto la sperimentazione dell'Rmi possono essere classificati in tre gruppi: il disegno della componente monetaria; la scala di erogazione e gestione della misura in mancanza di capacità amministrative e di risorse da parte di molte amministrazioni locali, con conseguenze negative per il disegno e l'attuazione dei programmi di inserimento e per l'amministrazione della prova dei mezzi; infine il rischio di sovraccarico funzionale della misura di reddito minimo⁹¹. In una prospettiva più generale, tali grappoli di fattori critici evidenziati dall'Rmi richiamano alcuni grandi nodi che devono essere affrontati perché l'introduzione di uno schema di reddito minimo nel nostro paese sia efficace, e che verranno analizzati in dettaglio in quanto segue.

4.1.2.2 Aspetti della prestazione monetaria

I principali errori di disegno della componente monetaria dell'Rmi hanno riguardato la mancanza di considerazione delle disparità nel costo della vita fra comuni di dimensioni diverse, appartenenti ad aree geografiche diverse, e la mancata adozione dell'Isee per quanto riguarda la prova dei mezzi, con delle scelte eccessivamente severe nel trattamento del patrimonio. Per ovviare a tali rigidità del disegno dell'Rmi, in molti contesti locali sono state adottate deroghe alla normativa nazionale che, sebbene in qualche modo giustificate dalla necessità di piegare alle circostanze locali il quadro di riferimento nazionale, hanno condotto da un lato a situazioni di estrema variabilità nei criteri di erogazione, e in alcuni casi a fenomeni di *welfare tourism*⁹²; dall'altro, all'inclusione, talora, tra i beneficiari di una considerevole frazione della popolazione, così mettendo a repentaglio gli scopi di inserimento della misura attraverso plausibili effetti di disincentivazione dell'offerta di lavoro.

Questi difetti della componente monetaria dell'Rmi devono essere corretti in fase di progettazione di qualsivoglia futuro schema di reddito minimo. La previsione di soglie di accesso differenziate a seconda del costo della vita pertinente al territorio di erogazione (sia dal punto di vista della dimensione del comune di residenza, sia da quello dell'area geografica) non ci pare in contrasto con l'inserimento del reddito minimo là dove esso sembra naturalmente appartenere, tra quei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti sociali che lo stato ha la potestà di fissare⁹³. La variabilità territoriale nel costo della vita è stata ampiamente documentata nel decennio seguente

⁹¹ Per l'individuazione dei fattori critici della sperimentazione dell'Rmi ci siamo avvalsi delle informazioni emerse in sede di valutazione delle due fasi della sperimentazione: vedi Cies, 2002 e AAVV, 2002 per la prima fase; Ministero della solidarietà sociale, 2007 per la seconda.

⁹² Nonostante il requisito della residenza locale, si segnalano casi di tentativi di beneficiare di condizioni economiche maggiormente favorevoli in comuni diversi da quello della residenza originaria, quanto ad esempio alle esenzioni applicate.

⁹³ D'altro canto, non ci sembra che questo potrebbe dare luogo a fenomeni di *welfare tourism*, giacché i livelli delle prestazioni sarebbero generalmente omogenei all'interno di aree territoriali vaste; ed anzi la previsione di prestazioni meno generose laddove il costo della vita è inferiore potrebbe in realtà scoraggiare il fenomeno, sfavorendo l'uscita dalle forze di lavoro di lavoratori residenti in territori con un costo della vita maggiore e la loro migrazione verso territori con un costo della vita inferiore al solo fine di ottenere la prestazione, di cui vi è qualche evidenza aneddotica nel caso della sperimentazione dell'Rmi.

alla sperimentazione dell'Rmi, sia dall'Istat sia da studi accademici⁹⁴.

Ovviamente, poi, andrebbe utilizzato l'Isee per l'accertamento del possesso dei requisiti di accesso alla misura e per la determinazione del suo importo, eventualmente affiancato da meccanismi di controllo ulteriori basati sui consumi accertati o presunti. Oltre a possibili aspetti di riforma dell'Isee (sui quali si vedano ad esempio Toso, 2006, Tondani, 2007, Baldini e Toso, 2010), ci sembra qui importante richiamare l'importanza di prevedere una forma di certificazione dei patrimoni mobiliari, attualmente soggetti ad autocertificazione⁹⁵.

Gli aspetti relativi alla prova dei mezzi ci portano alla questione dell'amministrazione della misura e al disegno – nonché alla gestione - delle sue componenti di inserimento sociale e lavorativo.

4.1.2.3 *Questioni di amministrazione*

Le prestazioni basate sulla prova dei mezzi richiedono ovunque notevoli capacità istituzionali e abilità manageriali da parte dei soggetti erogatori (Ferrera, 2005), ma anche autonomia da parte di questi ultimi, e cioè la loro capacità di resistere a pressioni esterne. Il paradosso è che, date le caratteristiche del contesto socioeconomico che genera domanda per le prestazioni di assistenza sociale in Italia, e in particolare alcune zone del Mezzogiorno, tali capacità dovrebbero essere particolarmente sviluppate proprio là dove invece esse sono maggiormente carenti, sia dal punto di vista delle capacità infrastrutturali, progettuali e attuative, sia da quello dell'autonomia da interferenze e pressioni dell'ambiente circostante. Il rischio è quindi che l'introduzione di un reddito minimo dia luogo a un *quicksand effect* (Snower, 1997): come le sabbie mobili, in alcuni contesti territoriali il reddito minimo inizierebbe a cedere sotto il peso delle richieste postovi. Se alcuni aspetti attengono al contesto socioeconomico più generale e come tali verranno trattati più avanti, per quanto riguarda il nodo delle capacità istituzionali è evidente come questo problema, comunemente evocato per respingere al mittente le richieste di introduzione del reddito minimo, sia di notevole portata e di non facile soluzione, ma non possa essere decretato irresolubile per definizione. D'altro canto, la consapevolezza degli errori commessi con l'Rmi può essere di grande aiuto verso la sua soluzione.

Il nodo cruciale qui è quello delle risorse a disposizione dei soggetti erogatori, della loro definizione, della possibilità di ricorrere ad accertamenti sui beneficiari e dell'effettività e della tempestività delle sanzioni in caso di irregolarità, o inadempimento da parte dei beneficiari.

Per quanto riguarda la gestione della prova dei mezzi, pur ribadendo la perseguibilità penale di chi avesse rilasciato informazioni false al fine di ottenere la prestazione, il decreto istitutivo dell'Rmi non dotava i comuni coinvolti di alcun potere supplementare in materia di controlli relativi a reddito e patrimonio dei richiedenti, così da poter accertare la veridicità delle domande (erano infatti i comuni ad essere i responsabili della gestione e attuazione del programma). Inoltre, molto spesso le autorità municipali hanno cercato, senza ottenerla, la collaborazione delle autorità

⁹⁴ Si vedano ad esempio Benassi e Colombini, 2007 e Istat, 2009. Nel 2007, sia nel Nord, sia nel Mezzogiorno, la soglia di povertà assoluta per una famiglia monocomponente era più elevata di circa il 10% in un'area metropolitana rispetto a un piccolo comune. La spesa nelle aree metropolitane del Nord era, a sua volta, oltre un terzo più elevata rispetto alla spesa in un'area metropolitana del Sud.

⁹⁵ Una proposta sul punto è contenuta in Gori *et al.*, 2010 e prevede un prospetto concordato tra l'Associazione Banche Italiane (Abi) e l'Associazione Nazionale delle Imprese Assicuratrici (Ania) e tempestivamente consegnato a inizio anno a ciascun loro cliente, recante il saldo dei conti correnti, il controvalore dei titoli posseduti e i versamenti complessivi effettuati all'interno di polizze vita nell'anno solare precedente.

preposte ad operare tali controlli. Certamente, allora, potrebbe molto giovare agli amministratori dello schema l'adozione di strumenti e accorgimenti standardizzati per la prova dei mezzi, quali come detto l'Isee e la possibilità ulteriore di valutazione delle condizioni economiche attraverso i consumi. Dovrebbe, però, essere esplicitamente prevista la collaborazione interistituzionale tra l'amministratore dello schema, l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, così come disposizioni che consentano la possibilità di effettuare automaticamente controlli approfonditi su reddito e sul patrimonio di richiedenti e beneficiari⁹⁶.

L'individuazione dei soggetti preposti alla gestione della misura, e quindi non solo della prova dei mezzi ma anche e soprattutto al disegno e alla gestione dei programmi di inserimento sociale e lavorativo porta immediatamente a uno dei più gravi errori compiuti con l'Rmi: l'assegnazione di tali compiti ai comuni. L'esperienza della sperimentazione dell'Rmi ha mostrato come, tranne che nei comuni più grandi, la scala dei problemi fosse tale da sovrastare le capacità degli uffici investiti dei compiti connessi all'amministrazione del trasferimento monetario e della componente di attivazione. Vi è, al riguardo, sufficiente consenso tra gli esperti circa la necessità di individuare gli Ambiti Territoriali previsti dalla legge 328 del 2000 come il livello territoriale più adeguato ad amministrare uno schema di reddito minimo e i programmi di inserimento connessi. Naturalmente, essendo l'organizzazione del welfare territoriale materia di competenza delle Regioni e degli Enti locali, dovrebbe essere stipulato un accordo in sede di Conferenza unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) per recepire le linee organizzative qui proposte, a fronte dell'inclusione del reddito minimo tra i livelli essenziali di assistenza sociale e del finanziamento statale. Le Regioni potrebbero poi decidere di finanziare prestazioni ulteriori rispetto al reddito minimo come livello essenziale delle prestazioni⁹⁷.

Dal punto di vista operativo, dovrebbero essere i servizi sociali dell'Ambito Territoriale a prendere in carico il beneficiario, dopo che la sua richiesta sia stata accettata a seguito dell'applicazione della prova dei mezzi, elaborando, attraverso una valutazione multidimensionale della situazione di tutta la famiglia, un progetto di inserimento personalizzato. I servizi sociali devono, pertanto, essere in grado di valutare caratteristiche ed esigenze del beneficiario e della sua famiglia e saper predisporre un progetto di inserimento sociale, scolastico o lavorativo, sensibile agli eventuali compiti di cura e alla loro distribuzione tra i membri adulti abili al lavoro, tenuto conto dell'offerta esistente di servizi volti a consentire il loro inserimento lavorativo prendendo in carico i soggetti bisognosi di cura⁹⁸.

Anche immaginando, come si vedrà oltre, che gli aspetti di inserimento lavorativo e formativo, inclusa la predisposizione di un progetto personalizzato volto a tale scopo, vengano curati dai Centri per l'impiego provinciali, è evidente che all'interno dei servizi

⁹⁶ Si veda Gori et al., *cit.* (p. 23): "l'Agenzia delle Entrate potrebbe in breve tempo incrociare i dati inseriti nell'Isee con quelli presenti nell'Anagrafe Tributaria delle dichiarazioni fiscali e nello stesso tempo confrontare anche i dati trasmessi da Abi e Ania". Spunti ulteriori riguardano la possibilità di sanzionare dichiarazioni mendaci sul piano amministrativo, anziché penale, rendendo rapida e certa la quantificazione della pena [idem, 24].

⁹⁷ Sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sociale si veda Ranci Ortigosa, 2008.

⁹⁸ Sarebbe bene predisporre un obbligo, in capo alle amministrazioni coinvolte, a fornire la valutazione multidimensionale dei soggetti ammessi alla fruizione della misura e ad elaborare un progetto di inserimento entro un periodo di tempo ragionevolmente breve (nell'esperienza del Reddito di base per la cittadinanza in vigore nel Friuli Venezia Giulia tra il 2006 e il 2008, esso era pari a tre mesi, si veda Dessì, 2009). Questo configurerebbe un diritto del beneficiario alla presa in carico entro i tempi previsti, con l'introduzione di sanzioni per le amministrazioni che non ottemperassero nei tempi dovuti. Sul punto si veda anche oltre.

sociali dell'Ambito Territoriale (così come per l'amministrazione della prova dei mezzi) debbano essere dedicate ai compiti connessi all'attuazione del reddito minimo unità di personale apposite, dotate di professionalità specifiche. Tutto questo è tanto più necessario in quanto i servizi sociali dovrebbero anche gestire, nell'ambito degli aspetti di integrazione lavorativa, le relazioni sia con i Centri per l'impiego, sia con altri attori del sistema del lavoro quali le Agenzie private per l'impiego.

Per svolgere tali compiti, quindi, occorre personale esperto ad essi dedicato, e non personale amministrativo esistente. L'esperienza dell'Rmi, ma anche di misure regionali quali il Programma di cittadinanza solidale in Basilicata, è chiara e preziosa: vi è un'evidente relazione tra la consistenza del personale specializzato espressamente dedicato allo schema di reddito minimo e la capacità dell'amministrazione di strutturare ed offrire progetti di inserimento efficaci.

Quello della disponibilità di risorse infrastrutturali appropriate è un nodo cruciale per il successo di uno schema di reddito minimo che preveda anche una componente di inserimento, ed è stato uno dei principali motivi della bassa capacità di organizzazione e gestione di tale componente nella sperimentazione dell'Rmi. Se uno degli aspetti maggiormente critici della sperimentazione è rinvenibile, come più volte ricordato, nelle basse capacità istituzionali mostrate da parte di molte amministrazioni locali, occorre uno sforzo organizzativo e finanziario per contribuire a costituire tali capacità. Ciò significa che, in aggiunta alla provvista necessaria per finanziare la componente monetaria della misura, occorre necessariamente prevedere un cofinanziamento del livello statale per l'acquisizione (o la formazione) di personale dedicato. Quello delle risorse infrastrutturali è un punto dirimente per l'efficacia di uno schema di reddito minimo che non intenda essere un mero trasferimento monetario: introdurre uno schema siffatto per lasciare che gli aspetti di inserimento sociale e lavorativo vengano curati da funzionari amministrativi, senza competenze specifiche e in aggiunta al proprio carico di lavoro normale significa condannarlo a sicuro insuccesso⁹⁹.

4.1.2.4 L'attivazione lavorativa

Quanto detto per la valutazione dei bisogni e la predisposizione di un progetto di inserimento personalizzato vale a maggior ragione per la progettazione e la gestione dei programmi di inserimento lavorativo. L'esperienza dell'Rmi mostra come la scala comunale si sia rivelata nella maggior parte dei casi totalmente inefficace allo scopo. La maggior parte dei programmi di inserimento, quando essi sono stati attuati, è stata rivolta a progetti "di pubblica utilità" o a interventi formativi di scarsa efficacia, per i quali era prevista la mera frequenza. La predisposizione e la gestione dei programmi formativi e lavorativi deve quindi essere compito degli attori pubblici specializzati in tale attività: i Centri per l'impiego provinciali.

⁹⁹ Agli attori pubblici investiti dei compiti di elaborare e gestire i "contratti di inserimento", nel Programma di cittadinanza solidale della Regione Basilicata era accordata la possibilità di attivare una figura di supporto all'amministrazione pubblica e ai beneficiari, denominata "garante del contratto di inserimento", costituita da associazioni di volontariato, cooperative sociali e così via. Il garante avrebbe dovuto svolgere attività di "assistenza, accompagnamento e vigilanza durante tutto l'iter amministrativo e attuativo del contratto di inserimento", collaborando tra le altre cose con il comune nell'attività di verifica dell'attuazione, con riferimento agli obblighi dei beneficiari, segnalando cambiamenti nella situazione di bisogno del beneficiario e assicurando l'adempimento degli obblighi del beneficiario (Abiusi 2009, p.17). Se immaginata in aggiunta, e certamente non in sostituzione dell'attività dei pubblici uffici, tale iniziativa potrebbe essere prevista come possibilità ed incentivata nell'ambito della misura di reddito minimo. L'esperienza lucana non è però incoraggiante al riguardo: anche dove i garanti del contratto di inserimento sono stati individuati e formalmente impegnati, "il loro apporto al Programma non è sembrato significativo" [ibidem].

Appare desiderabile che lo schema di reddito minimo preveda una buona misura di condizionalità: fatti salvi i compiti di cura come valutati dai servizi sociali, tutti i membri della famiglia in età lavorativa ed abili al lavoro dovrebbero iscriversi al Centro per l'impiego provinciale e dichiararsi immediatamente disponibili ad accettare qualsiasi offerta di lavoro (con qualsiasi tipo di contratto di lavoro dipendente o a progetto) purché compatibile con eventuali compiti di cura e nei limiti di un pendolarismo ragionevole, non solo in termini di tempo ma anche tenuto conto dei costi di produzione del reddito e dei compiti di cura così come definiti in sede di valutazione multidimensionale, nonché a frequentare corsi di formazione o di riqualificazione professionale, se ritenuti appropriati¹⁰⁰.

La *governance* del sistema dovrebbe, però, restare in capo ai servizi sociali degli Ambiti Territoriali, che dovrebbero indirizzare i membri adulti abili al lavoro che siano in condizione di svolgere attività lavorativa o formativa ai locali Centri per l'impiego, curandone l'iscrizione e prendendo appuntamento per un colloquio orientativo¹⁰¹. Questo significa che deve essere assicurata la più completa e rapida collaborazione tra servizi sociali e Centri per l'impiego, e devono essere previsti dei canali di accesso ai servizi di questi ultimi, dedicati ai beneficiari dello schema di reddito minimo. Il Centro per l'impiego dovrebbe predisporre un programma personalizzato di inserimento lavorativo e/o formativo o di riqualificazione professionale, che vada a formare parte integrante del progetto di inserimento approntato dai servizi sociali. In generale, a tutti i beneficiari devono essere offerti dal Centro per l'impiego corsi qualificati volti all'acquisizione e al raffinamento delle capacità di base necessarie per ottenere e mantenere un posto di lavoro.

Inoltre, i servizi sociali degli Ambiti Territoriali non dovrebbero limitarsi a gestire i rapporti con i Centri per l'impiego, ma dovrebbero, al fine di aumentare le opportunità occupazionali dei beneficiari dello schema di reddito minimo, segnalare i soggetti presi in carico che siano abili al lavoro alle Agenzie per il lavoro di natura privata, e sarebbe molto utile che venissero stipulati degli accordi con le associazioni di categoria di tali Agenzie. Non necessariamente, infine, l'inserimento lavorativo deve avvenire attraverso l'occupazione di tipo dipendente: escludendo realisticamente la possibilità per le amministrazioni coinvolte di fornire direttamente credito per iniziative imprenditoriali da parte dei beneficiari, esse dovrebbero però attivarsi per progettare assieme al sistema creditizio locale iniziative di microcredito e di sostegno all'autoimpiego, qualora la valutazione ad opera dei servizi sociali e dei Centri per l'impiego mettano in luce significative possibilità di successo per l'individuo preso in carico, eventualmente dopo un adeguato percorso formativo.

In generale, però, per evitare di coltivare aspettative eccessive circa le possibilità di inserimento lavorativo dei beneficiari dello schema di reddito minimo, come è invece accaduto per l'Rmi, occorre prestare attenzione ad alcuni aspetti.

In primo luogo, i beneficiari abili al lavoro devono attivarsi nella ricerca di lavoro e accettare le offerte di lavoro (nei limiti specificati), ma non può essere un loro obbligo l'ottenimento di un'occupazione, né per converso l'impossibilità di ottenere un'occupazione può essere motivo di decadenza dal programma. Inoltre la loro ricerca di lavoro deve essere al contempo una responsabilità e un diritto; in altri termini, non

¹⁰⁰ Per quanto riguarda i membri della famiglia in età di obbligo scolastico, essi dovrebbero fornire evidenza della frequenza scolastica, pena la sospensione dell'erogazione della prestazione monetaria. Successivamente all'obbligo scolastico, i membri minori dovrebbero proseguire l'istruzione nella scuola secondaria o nella formazione professionale fino al compimento della maggiore età.

¹⁰¹ Attraverso una *governance* chiara si eviterebbero duplicazioni, sovrapposizioni strutturali di competenze e la rotazione dei beneficiari tra programmi diversi, tutti fenomeni dei quali vi è evidenza internazionale quando non c'è un unico centro decisionale: si veda Immervoll, *cit.*

deve esistere solo un obbligo ad attivarsi dei beneficiari, intendendo con questo la loro effettiva disponibilità al lavoro, ma anche un loro diritto a ricevere assistenza qualificata in tale ricerca, e a ricevere qualora opportuno prestazioni di formazione e riqualificazione professionale¹⁰². Ciò significa che i servizi sociali di Ambito Territoriale e i Centri per l'impiego si devono attrezzare in modo da stabilire tra loro dei canali di comunicazione rapidi ed efficaci, e soprattutto i Centri per l'impiego devono offrire opportunità per l'acquisizione, l'accrescimento, l'aggiornamento delle capacità necessarie alla ricerca, all'ottenimento e al mantenimento dell'occupazione; opportunità di frequentare corsi di formazione e riqualificazione professionale ritagliati sulla categoria di beneficiari e non generici o meramente formali; opportunità di inserimento lavorativo nel settore privato. A tale riguardo, dalle misure di inserimento lavorativo dovrebbero essere esplicitamente esclusi contratti di durata prefissata aventi come datore di lavoro la pubblica amministrazione, o interamente sussidiati dal settore pubblico, così da non far nascere nei beneficiari l'aspettativa di un diritto alla continuazione di tali rapporti di lavoro. L'evidenza empirica internazionale mostra come i lavori pubblici sussidiati siano scarsamente efficaci nell'integrare nel mercato del lavoro regolare i beneficiari del reddito minimo (Immervoll, *cit*)¹⁰³. Data l'esperienza dell'Rmi e dei lavori socialmente utili nel nostro paese la scelta di non farvi ricorso ci pare pienamente giustificata.

In secondo luogo, al fine di evitare di generare aspettative irrealizzabili circa la capacità di attivazione lavorativa di uno schema di reddito minimo, occorre però essere consapevoli del fatto che le percentuali di reinserimento lavorativo degli schemi di garanzie di risorse sufficienti sono generalmente basse, anche nei contesti istituzionali più virtuosi, quali quelli di alcuni stati membri dell'Unione europea e dell'Ocse (Frazier e Marlier, 2009, Immervoll, *cit.*). Questo vale, in particolare, per quanto riguarda gli schemi di attivazione rivolti ai soggetti più deboli, quali è presumibile siano molti fra quanti pur essendo abili al lavoro versano in condizioni di grave povertà. L'efficacia ultima di un programma di garanzie di risorse sufficienti risiede nella riduzione della povertà, e questo è tanto più vero quanto più è drammatica la condizione di povertà in cui versano i beneficiari. Valutarne il successo o il fallimento in base ai tassi di reinserimento lavorativo dei beneficiari, come è stato da più parti fatto nel caso dell'Rmi italiano, significa commettere un grave errore di politica pubblica.

¹⁰² Ciò peraltro vale per l'intera componente di inserimento sociale, scolastico, formativo o lavorativo. Non si intendono prendere in considerazione qui i dettagli operativi del "contratto" di inserimento, se non, più avanti, per la previsione delle sanzioni per inadempimento. Si richiama tuttavia l'attenzione sul fatto che tale contratto sarebbe *naturaliter* sinallagmatico, varrebbe cioè una condizionalità reciproca tra beneficiario del reddito minimo e amministrazione pubblica, entrambi i contraenti impegnandosi a prestazioni corrispettive: il beneficiario ad attivarsi e a rispettare i termini del progetto di inserimento; l'amministrazione pubblica ad erogare in modo rapido ed efficace entrambe le componenti dello schema di reddito minimo -- non solo quella monetaria, dunque, ma anche quella di inserimento. Così come sarebbero previste sanzioni per i beneficiari inadempienti, dovrebbero essere previste sanzioni per le amministrazioni che non riescono ad ottemperare al contratto, e in particolare alla sua componente di inserimento.

¹⁰³ Né, d'altro canto, sembra esservi evidenza di effetti positivi di tipo non occupazionale di tali lavori: "Such programmes might, however, still be justified on other grounds. They can serve as availability tests for individuals who are perceived to lack the motivation for job-search. Also, they might aim at promoting work habits (a form of on-the-job training) and social inclusion of participants, who may already have been out of work for some time. There is, however, little concrete evidence on the merits of public-sector employment programmes in terms of promoting such non-employment outcomes" (p. 42).

4.1.2.5 Reddito minimo, reddito da lavoro e prestazioni di disoccupazione

Un aspetto importante nell'incentivazione dell'occupazione tra i beneficiari in grado di lavorare riguarda il modo di considerare il reddito da lavoro ai fini dell'erogazione della prestazione.

Allo scopo di ridurre il rischio di trappole della povertà, il reddito netto da lavoro dovrebbe venire computato, nella prova dei mezzi, solo in misura parziale (nella sperimentazione dell'Rmi la percentuale di esenzione era del 25%).

Ai fini della valutazione dei requisiti di persistenza nel programma, dovrebbero poi essere considerati in misura ridotta (con una percentuale di esenzione maggiore) i redditi da lavoro trovati durante il periodo di permanenza nel programma, ma comunque non prima di un certo periodo dall'avvio del programma (fatto salvo il caso in cui l'offerta sia venuta dal locale Centro per l'impiego o da un'Agenzia per il lavoro nel quadro degli accordi auspicati). Allo scopo di ridurre il rischio di trappole della disoccupazione, la percentuale di esenzione dovrebbe, come si diceva, essere superiore a quella prevista in generale per i redditi da lavoro, per convergere ad essa dopo un periodo di tempo ragionevole. A titolo di esempio, se l'esenzione generalmente prevista per i redditi da lavoro fosse del 20% (cioè se per stabilire l'accesso al programma essi venissero computati solo in misura pari all'80%), i redditi conseguenti a un'occupazione trovata durante il periodo di fruizione del reddito minimo (con i limiti specificati) potrebbero essere computati solo al 60% per il primo anno, al 70% per il secondo, per poi convergere all'80% dal terzo anno. Questo contribuirebbe a configurare il reddito minimo come uno schema, seppur rudimentale, di *in-work benefit*.

I servizi sociali valutano, in considerazione del contenuto del progetto di inserimento iniziale, l'opportunità di continuare ad offrire le attività di inserimento previste, distinte da quelle di inserimento lavorativo per il membro che ha trovato lavoro.

La previsione delle deduzioni per redditi da lavoro trovati durante il periodo di fruizione della prestazione, ma solo in caso di lavori avviati dopo un certo periodo dall'immissione nel programma (salvo che la presa in carico sia stata molto rapida, ed altrettanto rapidamente seguita dall'ottenimento di un'occupazione attraverso i canali istituzionali previsti) è volta a evitare comportamenti opportunistici da parte di aspiranti beneficiari, che potrebbero essere indotti a rinviare a dopo l'adesione al programma l'avvio di una nuova occupazione - seppur di modesta remunerazione - che sarebbe stata avviata comunque, così sfruttando le facilitazioni previste dal programma.

Quanto espresso sinora vale per disciplinare il raccordo tra lo schema di reddito minimo e l'eventuale ottenimento di un'occupazione regolare. Occorre, però, disegnare la misura in modo da ridurre il rischio dell'erogazione della prestazione in aggiunta a un'occupazione continuativa nel sommerso. L'esperienza dell'Rmi insegna che sono efficaci i corsi di formazione tenuti in orari lavorativi, così da impedire al beneficiario il lavoro nero. Inoltre la mancata frequenza ai corsi di formazione, nonché ovviamente la mancata accettazione di un'offerta lavorativa di qualunque genere (purché compatibile, come sopra indicato, con eventuali compiti di cura e nei limiti di un pendolarismo ragionevole ed economicamente sostenibile) dovrebbe costituire ragione sufficiente per l'immediata sospensione dell'erogazione della prestazione monetaria e, se reiterata o persistente, di esclusione dallo schema di reddito minimo¹⁰⁴.

¹⁰⁴ L'evidenza empirica internazionale riassunta in Immervoll *cit.* mostra che i risultati migliori in termini di occupabilità dei beneficiari vengono raggiunti laddove a sanzioni parziali in caso di mancata disponibilità al lavoro (sanzioni, cioè, che riducono l'importo della prestazione, o la sospendono per un periodo delimitato) si affiancano programmi di orientamento e inserimento. In caso contrario tendono a trovare un'occupazione solo i beneficiari che hanno già in partenza buone prospettive occupazionali. Sanzioni più severe (quali l'espulsione dal programma), d'altro canto, rischiano di generare forti tassi di

In generale, tali sanzioni dovrebbero valere in caso di mancata ottemperanza delle misure di attivazione e inserimento sociale, scolastico, lavorativo e formativo previste dal programma di inserimento (in aggiunta agli esempi testé fatti, sarebbe particolarmente grave l'abbandono scolastico dei membri minori). Anche qui, l'esperienza dell'Rmi mostra una notevole variabilità nelle scelte di applicare o meno sanzioni, ed eventualmente di quali sanzioni applicare, che dovrebbe essere evitata nel disegno della misura di reddito minimo, prevedendo condizioni omogenee su tutto il territorio nazionale.

Sono, infine, da curare gli aspetti di raccordo tra il reddito minimo e le prestazioni di disoccupazione o di integrazione salariale quali la Cassa integrazione guadagni, ordinaria e straordinaria. A tal riguardo, riteniamo che lo schema di reddito minimo non debba necessariamente essere incompatibile con la fruizione di prestazioni di disoccupazione o di integrazione salariale, così da fornire se opportuno un'integrazione monetaria ad essi, fino a coprire l'importo previsto dal reddito minimo.

L'erogazione della prestazione di reddito dovrebbe invece essere incompatibile con la fruizione di sussidi di disoccupazione e di mobilità o di trattamenti di cassa integrazione ordinaria e straordinaria, anche in deroga, nonché dell'indennità ai lavoratori a progetto prevista dalla Legge Finanziaria per il 2010, solo se tali trasferimenti monetari (computati in misura intera, senza gli abbattimenti previsti per il reddito da lavoro) portano il reddito del richiedente, nell'anno di richiesta del reddito minimo, sopra la soglia di ammissione prevista; in caso contrario, qualora sussistano i requisiti per l'erogazione del reddito minimo sulla scorta dei parametri consueti, l'importo netto di tali trasferimenti viene sottratto dall'erogazione monetaria prevista in loro assenza¹⁰⁵.

4.1.2.6 Il contesto economico

Le considerazioni sopra esposte circa l'inserimento lavorativo dei beneficiari dello schema di reddito minimo conducono immediatamente a una questione emersa con forza durante la sperimentazione dell'Rmi: come gestire uno schema di reddito minimo laddove le condizioni del contesto occupazionale ed economico sono fortemente sfavorevoli. Detta altrimenti: è noto come in alcuni contesti territoriali (tipicamente, quelli della dorsale tirrenica del Mezzogiorno) si sommino svantaggi in termini di povertà, capacità del sistema di generare occupazione regolare, illegalità, capacità istituzionali delle amministrazioni pubbliche e sviluppo locale.

A fronte di tali condizioni, pur in presenza di investimenti infrastrutturali in capacità istituzionali (che dovrebbero essere tanto maggiori quanto minore la dotazione attuale, così da evitare il verificarsi di un "effetto Matteo" (Merton, 1968¹⁰⁶)), pur introducendo strumenti volti a rendere difficoltosa la fruizione della prestazione in presenza di un'occupazione nell'economia sommersa e pur prevedendo un sistema di sanzioni automatiche in caso di inadempimento rispetto agli obblighi di attivazione da

abbandono tra i beneficiari più deboli dal punto di vista delle prospettive lavorative, ottenendo così l'effetto di non avvicinare al mercato del lavoro tali soggetti, e di lasciarli senza sussidio e pertanto in povertà. Date le caratteristiche del contesto italiano, riteniamo comunque preferibile adottare un sistema sanzionatorio moderatamente severo, nel quale siano previste sospensioni dalla fruizione della prestazione in caso di indisponibilità al lavoro o non partecipazione ai programmi di inserimento, eventualmente seguite dall'espulsione in caso di reiterazione.

¹⁰⁵ Si noti come per gli ammortizzatori sociali in deroga sia esplicitamente previsto un contenuto formativo; esso verrà quindi preso in considerazione nella valutazione e nella predisposizione del progetto di inserimento da parte dei servizi sociali e dei servizi per l'impiego (quest'ultimi hanno in effetti già in carico il richiedente).

¹⁰⁶ La metafora viene dalla parabola dei talenti in Matteo 25, 29: *Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha.*

parte dei beneficiari della misura, sembra arduo pensare che gli amministratori locali riescano ad attivare gli abili al lavoro in un ambiente economicamente depresso. In realtà, occorre nuovamente evidenziare come la funzione precipua di uno schema di reddito minimo sia quella di fornire una garanzia di risorse sufficienti a chi si trova in condizioni di povertà, e non tanto (o non primariamente) quella di creare opportunità lavorative per i beneficiari.

Fatta giustizia dei rischi di dislocazione funzionale di uno schema di reddito minimo, la considerazione precedente mostra, però, in tutta evidenza le possibili conseguenze della difficoltà del contesto per la rete di sicurezza in quanto tale, e non già per i suoi aspetti di attivazione lavorativa: senza un mercato del lavoro funzionante, e dati i vuoti di copertura del welfare state italiano, uno schema di reddito minimo rischia seriamente di cader vittima di un sovraccarico funzionale. Questo è emerso chiaramente durante la sperimentazione dell'Rmi: nelle intenzioni dei suoi proponenti, l'Rmi sarebbe dovuto essere l'ultimo anello della protezione sociale, una rete di sicurezza a cui potesse ricorrere chi si fosse trovato in condizioni di reddito insufficiente, una volta esaurita la titolarità a ricevere altre misure di protezione sociale, o in caso di assenza di tale titolarità. Di certo, l'Rmi non poteva surrogare politiche di sviluppo locale. In assenza di politiche del lavoro e di sviluppo locale adeguate, infatti, qualsiasi misura di reddito minimo si trova a svolgere funzioni vicarie per le quali essa non è adatta, giacché non attrezzata in termini né infrastrutturali, né finanziari, neppure nel più virtuoso dei contesti.

È qui evidente in primo luogo il legame con una necessaria riforma delle prestazioni di protezione sociale: uno schema di reddito minimo trova la sua collocazione elettiva all'interno di una riforma del welfare italiano che accentui l'offerta di servizi alla famiglia, costruisca un sistema generalizzato di ammortizzatori sociali degno di tal nome, e riveda radicalmente gli istituti di sostegno monetario alle responsabilità familiari. Appare ineludibile, in particolare, una riforma complessiva del sistema degli ammortizzatori sociali in Italia, la cui necessità sembra avvertita ormai da tutte le forze politiche, di governo e di opposizione, e sulla quale non è qui necessario elaborare ulteriormente.

Uno schema di reddito minimo e gli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione svolgono infatti due funzioni distinte. Il reddito minimo è rivolto a combattere la povertà e a fornire percorsi di integrazione sociale, scolastica, oltreché lavorativa e formativa. Come tale, non si rivolge primariamente a soggetti che hanno perso il lavoro, anche se tra i suoi beneficiari possono esservene (a seguito di una riforma degli ammortizzatori sociali, nella platea dei beneficiari del reddito minimo dovrebbero però solo esservi disoccupati di lunga durata, che hanno esaurito il diritto alla fruizione delle indennità di disoccupazione vere e proprie, oppure beneficiari di prestazioni di disoccupazione insufficienti ad evitare la caduta in povertà dell'intera famiglia, a cagione della sua numerosità e composizione, e dell'assenza di altri redditi familiari). Gli schemi di mantenimento del reddito in caso di disoccupazione dovrebbero invece rivolgersi ai soli soggetti che hanno perso il lavoro (tralasciando qui la categoria di quanti sono in cerca di prima occupazione) e, per questi, non evitare soltanto la caduta in povertà, ma idealmente mantenere entro limiti accettabili la riduzione del tenore di vita precedente. In ogni caso, a regime la prestazione di reddito minimo dovrebbe certamente costituire il pavimento inferiore delle prestazioni di disoccupazione riformate, eventualmente tenendo in considerazione per la loro entità la composizione della famiglia del disoccupato¹⁰⁷.

¹⁰⁷ In una possibile fase intermedia, durante la quale lo schema di reddito minimo si trovi in qualche modo a convivere con le attuali prestazioni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, esso dovrebbe integrare, qualora ricorrano i requisiti reddituali e patrimoniali che consentono a un richiedente

Detto del legame del reddito minimo con gli schemi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, resta, però, il problema più grande: nelle aree in ritardo di sviluppo, in presenza di una elevata disoccupazione di lunga durata e data la pervasività dell'economia sommersa sia gli schemi di disoccupazione, sia lo schema di reddito minimo una volta esaurito il periodo di fruizione dei primi si troverebbero a dover rispondere a domande di notevole entità, e questo tendenzialmente anche in condizioni normali e non solo emergenziali, così come avviene durante una crisi economica e occupazionale. Come precedentemente argomentato, sono possibili accorgimenti nel disegno e nell'attuazione delle misure volti a ridurre il rischio di richieste eccessive. Certamente, però, il problema non è risolvibile endogenamente né dai sussidi di disoccupazione né tantomeno da uno schema di reddito minimo: occorrono come è evidente politiche infrastrutturali e di sviluppo locale.

4.1.2.7 Conclusioni

Dopo aver passato in rassegna i principali problemi che l'introduzione di uno schema di reddito minimo si troverebbe a fronteggiare nel nostro paese, potrebbe sembrare che le considerazioni svolte riportino al punto di partenza: quello di condizioni strutturali che rendono sconsigliabile tale introduzione. Nel riconoscere l'indisponibilità di soluzioni semplici per problemi di tale complessità, l'affermazione dell'impossibilità pratica di un reddito minimo in Italia appare, però, priva di fondamento empirico e come tale meramente strumentale a legittimare l'inazione. Certamente, il reddito minimo non potrebbe in alcun modo risolvere problemi di una scala tale da interessare il ritardo di sviluppo di interi territori, ma quanto precede mostra come, per molti dei problemi noti, si possano escogitare soluzioni efficaci operando sia sul disegno della misura, sia sulle sue modalità di implementazione, sia sulle infrastrutture preposte ad amministrarla.

L'intreccio delle questioni da risolvere, e la consapevolezza che l'efficacia effettiva delle soluzioni dipende in modo cruciale da capacità amministrative non immediatamente disponibili ovunque, rende probabilmente consigliabile non certo l'ennesima sperimentazione, bensì un'introduzione della misura per fasi successive, così da dar modo alle amministrazioni coinvolte di imparare a risolvere i problemi attraverso l'esperienza¹⁰⁸.

Due possibili candidati al riguardo, pur ispirati a logiche ed obiettivi diversi, sono, da un lato, uno schema di reddito minimo inizialmente rivolto alle famiglie con figli minori e dall'altro, uno schema di reddito minimo inizialmente rivolto a eradicare la povertà assoluta. Il primo avrebbe il vantaggio di interrompere la spirale intergenerazionale di deprivazione e povertà e contribuire a costituire, attraverso i programmi di inserimento scolastico e formativo, quel capitale umano che è parte della soluzione a quei problemi di scala superiore che uno schema di reddito minimo si trova

di ottenerlo, le prestazioni di disoccupazione oggi previste che erogino importi inferiori a quelli del reddito minimo, configurandosi questo come si è visto come un'integrazione di prestazioni di per sé insufficienti a non far cadere il loro beneficiario (e la sua famiglia) in povertà.

¹⁰⁸ Senza trascurare il fatto che ciò consentirebbe di tenere entro limiti accettabili la spesa in tale fase iniziale, contemperando così due esigenze che scaturiscono dalla crisi economica ed occupazionale: il contenimento della spesa pubblica e l'assoluta necessità di fornire mezzi adeguati a quanti oggi, nel sistema di welfare italiano, ne sono completamente privi. La crisi ha infatti comportato in Italia una perdita cumulata di Pil di oltre il 6% nel 2008 e 2009 e una contrazione dell'occupazione di oltre 500 mila unità tra settembre 2008 e maggio 2010. È peraltro da notare come la necessità di tenere sotto controllo i saldi di finanza pubblica non implichi l'inazione in termini di scelte di politica fiscale: tra l'agosto 2008 e il marzo 2010 sono state autorizzate, tra maggiori spese e minori entrate, operazioni di finanza pubblica di tipo espansivo per 23,4 miliardi di euro per il 2009 e 23,8 miliardi di euro per il 2010; tali operazioni sono state coperte da variazioni di segno opposto, così da lasciare inalterati i saldi di bilancio (Gori et al. *cit.*).

in ogni dato istante come esogeni.

Il secondo sarebbe quello maggiormente efficace nell'immediato per incidere su fenomeni di grave deprivazione. Naturalmente, in una versione minimale di un erigendo schema di reddito minimo la prima platea di beneficiari potrebbe essere costituita dalle famiglie con figli minori che si trovano in condizioni di povertà assoluta. Questo consentirebbe comunque alle amministrazioni pubbliche coinvolte di iniziare ad apprendere come gestire efficacemente i problemi generati dall'attuazione dello schema relativamente ai programmi di inserimento scolastico e formativo, tendenzialmente più semplici da gestire di quelli di inserimento lavorativo, così da non essere poi sopraffatte nelle successive fasi di generalizzazione della misura. Un'estensione relativamente ridotta della portata dello schema, in tale fase iniziale, consentirebbe una sua seria valutazione – condotta secondo criteri internazionalmente accettati di valutazione delle politiche pubbliche – così da generare evidenza empirica utilizzabile per meglio progettare la generalizzazione.

Da ultimo, pare doveroso concludere su una nota confortante. Arrivando tardi all'introduzione di uno schema di reddito minimo, l'Italia avrebbe il vantaggio di poter imparare dall'esperienza propria e altrui. Quanto qui proposto in termini di valutazione multidimensionale dei bisogni dei beneficiari, di sviluppo di un progetto di integrazione personalizzato, di presa in considerazione dei compiti di cura nella valutazione delle responsabilità dei beneficiari in materia di attivazione costituisce la frontiera dell'evoluzione degli schemi di reddito minimo in campo internazionale, verso la quale schemi di vecchia generazione stanno ora muovendo in molti paesi avanzati. Se considerata laicamente, attraverso i suoi problemi e le sue realizzazioni, la stessa esperienza del Reddito minimo di inserimento, e degli schemi di reddito minimo adottati a livello regionale, insegna in effetti che una misura di reddito minimo in Italia è possibile, se ben congegnata e sottoposta ai dovuti accorgimenti. Più che il consueto richiamo retorico all'importanza della "volontà politica", il fattore chiave al riguardo ci pare la disponibilità ad adottare politiche pubbliche basate sulla migliore evidenza empirica internazionalmente disponibile al momento della decisione, baldanzose in termini di obiettivi ma caute quanto alla generazione di aspettative, e sempre pragmaticamente rivedibili alla luce di nuova e migliore evidenza.

4.2 La spesa socio-assistenziale dei comuni italiani

La difesa di una misura nazionale di reddito minimo è resa ancora più cogente dalle differenziazioni geografiche esistenti nel nostro paese in termini di sviluppo socio-economico. Da una parte, infatti, le aree più disagiate presentano una maggiore prevalenza ed intensità del disagio. Dall'altra, se si sostiene la necessità di una crescente autonomia finanziaria degli enti locali, le entrate degli enti che governano le aree più disagiate, essendo direttamente o indirettamente legate al reddito, sono inevitabilmente più contenute. In altri termini, vi è in quelle aree una minore potenzialità contributiva ai programmi di welfare. Il rischio, come accennato nell'Introduzione, diventa quello del paradosso di Robin Hood, che si concretizza in una maggiore spesa sociale nelle comunità più ricche, che meno necessiterebbero di interventi di politica sociale¹⁰⁹.

Obiettivo di questo paragrafo è quello di presentare un'analisi della variabilità regionale e temporale della spesa socio-assistenziale dei comuni italiani e delle sue principali determinanti. A quest'ultimo fine, si è costruito un modello econometrico volto ad investigare in quale misura le diverse tipologie di spesa siano imputabili a bisogni specifici della popolazione oppure a caratteristiche sociali, economiche e finanziarie dei comuni. L'analisi considera un ampio spettro di interventi sociali, sia monetari sia in servizi, suddivisi in cinque tipologie: a. Famiglia e minori b. Disabili c. Anziani d. Immigrati e nomadi e. Povertà, disagio di adulti e senza fissa dimora.

L'analisi evidenzia come, per tutte le tipologie di spesa, le regolarità statistiche osservate non includano la presenza di una maggiore spesa nei comuni con maggiori bisogni. Tranne che per la spesa per famiglia e minori e la spesa per gli stranieri, in tutti gli altri settori, tra cui quelli rilevanti costituiti da spesa per anziani e per disagio adulti, non vi è alcuna correlazione statisticamente significativa tra la spesa e gli indicatori di bisogno sociale, costruiti come la proporzione, sulla popolazione totale, dei potenziali beneficiari dei programmi di spesa considerati.

Non si considera esplicitamente l'impatto delle maggiori entrate sulla spesa, a causa di un forte sospetto di causalità inversa tra le due variabili. Accanto ad una scarsa significatività dei bisogni, si evidenziano, però, forti differenze di spesa a vantaggio dei comuni capoluogo di provincia ed una spesa sistematicamente inferiore nei comuni rurali e montani, generalmente contraddistinti da minore capacità finanziaria.

4.2.1 Dati, variabili e metodologia

I dati utilizzati, che coprono il periodo 2004-2006, provengono dall'*Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati* (ISTAT), la quale riporta informazioni sugli utenti e sulla spesa comunale per le diverse tipologie di spesa sopra indicate e dall'*Atlante dei comuni Italiani* (ISTAT).

Le variabili considerate, presentate nella tabella 4.4, insieme alle principali statistiche descrittive sono suddivisibili in tre blocchi. Il primo blocco concerne le variabili di bisogno costruite come la proporzione, sulla popolazione totale, dei potenziali beneficiari (di interventi e servizi) dei programmi di spesa considerati. Il secondo blocco riguarda le caratteristiche territoriali del comune (area montana o urbana), l'importanza del comune all'interno della provincia e la proporzione di individui senza titolo di studio nel comune. Tali variabili dovrebbero influenzare la spesa, non solo sociale, a prescindere dai bisogni specifici della popolazione locale. Esse fungono, dunque, da variabili di controllo. Infine, si utilizza l'indice di autonomia finanziaria del comune (Entrate proprie/Entrate totali) allo scopo di valutare se una

¹⁰⁹ Sul rischio di tale paradosso, cfr. anche Rapporto Caritas, 2009.

minore dipendenza dai contributi statali e regionali influenzi o no la spesa, a parità di bisogni. L'ipotesi che questa variabile consente di verificare è quella di un effetto espansivo sulla spesa derivante da trasferimenti che non gravano sul bilancio locale.

Il modello econometrico stimato considera come variabile dipendente la spesa sociale (suddivisa nelle categorie a-e sopra riportate) e come regressori, le variabili di bisogno. Il metodo di stima è quello dei minimi quadrati ordinari (OLS). Esistono, tuttavia, tre aspetti che richiedono un'adeguata trattazione, in modo da correggere la possibile distorsione dei parametri stimati. Il primo è relativo a variabili non osservabili correlate con la spesa. Il secondo è relativo alla distribuzione della spesa, fortemente asimmetrica a destra. Il terzo è relativo a una possibile presenza di eteroschedasticità degli errori.

Le soluzioni proposte nel modello sono le seguenti: inclusione di variabili di controllo per ogni provincia (effetti fissi a livello provinciale), in modo da depurare i parametri da possibile eterogeneità non osservabile; espressione della variabile relativa alla spesa in forma logaritmica, al fine di normalizzare la distribuzione, come richiesto dalle ipotesi sulla distribuzione degli errori dello stimatore OLS. Infine, per considerare la possibile presenza di diversa varianza degli errori tra le osservazioni campionarie (eteroschedasticità), si utilizzerà il convenzionale stimatore Huber-White che consente di stimare la varianza dello stimatore OLS anche in presenza di un modello non correttamente specificato. Tale correzione risulta necessaria, ancora, al fine di conservare le ipotesi sottostanti lo stimatore OLS.

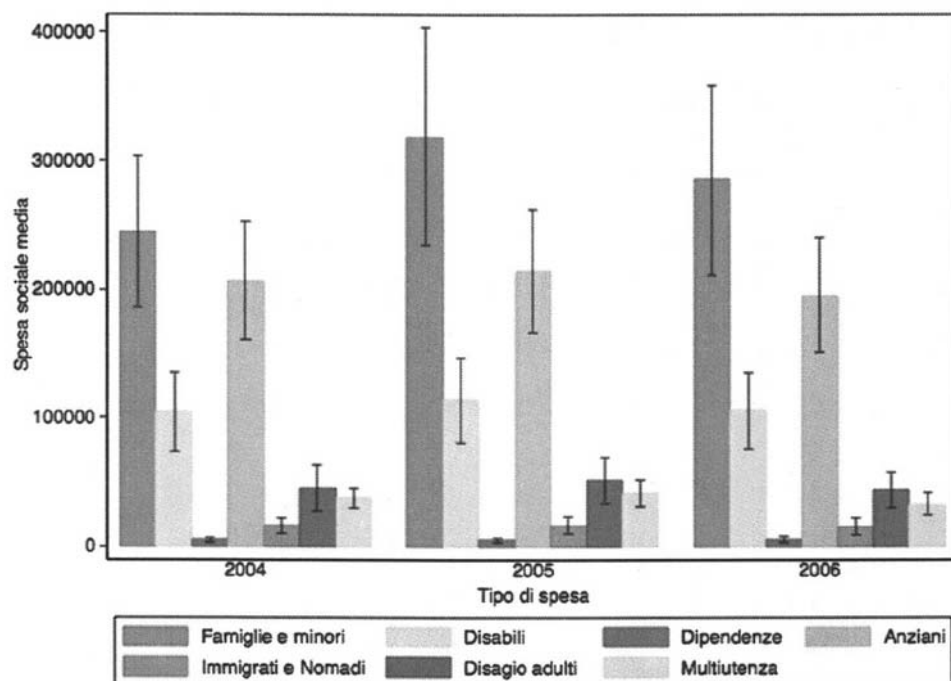
Tab. 4.4 - Le variabili considerate

Variabile	Descrizione	Media	S.D.	Tipologia di spesa sociale
Prop_minori	Popolazione <18 anni/ Popolazione totale	16.13%	3.35	Famiglia e minori
Prop_divorz	Individui divorziati/ Popolazione Totale	2.10%	1.18	Famiglia e Minori
Prop_invalidi	Benefeciari di pensioni di invalidità /Popolazione Totale	4.60%	3.52	Disabilità
Prop_Anziani	Individui ≥65 anni /Popolazione Totale	22.14%	6.31	Anziani
Prop_Stranieri	N° individui stranieri / Popolazione Totale	4.04%	3.30	Immigrati
Prop_sfd	N° abitazioni non convenzionali (caravan ecc.)/N° di abitazioni censite	0.08%	0.68	Povertà e Senza fissa Dimora
RedditoDisp	Reddito disponibile (al netto di imposte e contributi) per abitante in Euro	15997	3508	Povertà e Senza fissa dimora
Altitudine	Altitudine rispetto al l.m. del centro del comune (metri)	357	298	Tutte
Rurale	Proporzione di unità locali nel settore agricolo/Unità Locali Totali	25.66%	18.32	Tutte
Prop_analf	N° individui senza titolo di studio /Popolazione ≥6 anni	1.62%	2.09	Tutte
Capoluogo	Comune capoluogo di provincia	1.28%	11.3	Tutte
Ind_aut_fin	Indice di Autonomia Finanziaria = Entrate proprie/entrate totali del comune	58.15	23.22	Tutte

4.2.2 La spesa sociale dei comuni italiani

La figura 4.2 mostra la media della spesa sociale disaggregata per tipo di utenza e per anno.

Fig. 4.2 - Spesa sociale media per tipo di utenza, 2004-2006



Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'“Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati” (ISTAT)

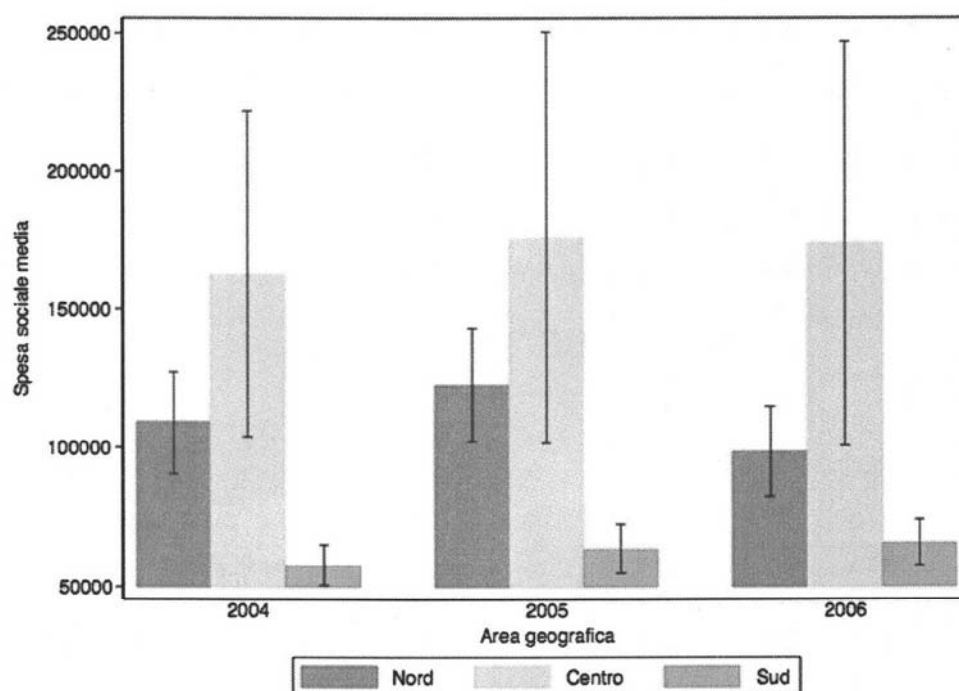
Le spesa per servizi e interventi a beneficio di famiglie e minori, anziani e disabili rappresentano in media le voci preponderanti del bilancio comunale. Gli intervalli di confidenza costruiti sulla media suggeriscono, però, che il peso di tali voci possa differire in misura anche importante da comune a comune, soprattutto per quanto concerne la spesa per famiglie e minori e anziani. Inoltre, dalla fig. 4.2 sembrerebbe che i comuni italiani destinano risorse marginali a contrasto di questioni sociali inerenti le dipendenze, gli immigrati ed al disagio adulti, e che, qualunque sia il tipo di utenza che si considera, pare che la spesa sia rimasta all'incirca invariata dal 2004 al 2006.

È interessante verificare se l'ammontare totale di spesa sociale mostri differenze riguardo l'area geografica di appartenenza del comune principalmente per due motivi: il primo riguarda il dualismo storico che contraddistingue l'economia italiana in termini di reddito, il secondo le differenziazioni di bisogno tra aree. Per quanto riguarda il primo punto, è ragionevole chiedersi se la ricchezza di un'area in termini di reddito e quindi di gettito fiscale possa influenzare l'ammontare totale di spesa sociale, secondo l'assunto che maggiori risorse generino maggiore spesa. Riguardo al secondo punto, invece, la questione è che aree maggiormente necessitanti di interventi sociali, perché per esempio più povere, possano alimentare una maggiore spesa.

Sebbene in via preliminare, la figura 4.3, riportante la spesa media sociale comunale totale per ripartizione geografica per gli anni 2004, 2005 e 2006 mostra come

i comuni del centro Italia in media esibiscano importi maggiori di spesa sociale rispetto alle altre due aree. Tale primato si mantiene in tutti e tre gli anni considerati. I livelli di spesa più bassi sono registrati dai comuni delle regioni meridionali, pur rappresentando il Mezzogiorno un'area nel complesso caratterizzata da un minore sviluppo socio-economico e da una maggiore povertà. La figura offre, pertanto, una prima indicazione di dicotomia tra bisogno sociale e spesa.

Fig. 4.3 - Spesa sociale media per area geografica, 2004-2006.



Fonte: nostre elaborazioni sui dati dell'“Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati” (ISTAT).

Continuando lungo questa linea di ragionamento, la figura. 4.4 offre la possibilità di osservare il fenomeno da una diversa prospettiva, e cioè, analizzare il livello di spesa per ampiezza comunale. Tale figura utilizza non la spesa sociale media totale, bensì la spesa per abitante, per evitare possibili distorsioni originate dalla diversa ampiezza territoriale.

Come era facile aspettarsi, la fig. 4.4 evidenzia che al crescere dell'ampiezza comunale aumenta la spesa sociale per abitante, da circa 8 euro in media per abitante nei comuni inferiori a 20.000 abitanti fino a circa 22 euro in media per abitante nei comuni con oltre 500.000 abitanti. Il valore rimane, inoltre, invariato dal 2004 al 2006. È importante rilevare che considerando i comuni con meno di 500.000 abitanti il valore medio riesce a sintetizzare adeguatamente il livello di spesa comunale in interventi e servizi sociali, mentre per i comuni più grandi la spesa sociale per abitante risultata caratterizzata da profonde differenziazioni, come dimostrato dall'ampiezza degli intervalli di confidenza.

L'osservazione potrebbe avere la sua *ratio* nella medesima motivazione data sopra, ossia che comuni più grandi in termini di popolazione, giovando di maggior gettito fiscale proprio, sono in grado di dedicare maggiori risorse alla spesa sociale.