

Interventi a sostegno del reddito e di contrasto della povertà

Serena Ruffini, Stefano Toso

CAPPaper n. 102
febbraio 2013



Università di Modena e Reggio
Emilia Facoltà di Economia
Marco Biagi



Università di Bologna
Dipartimento di Scienze
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia
Ufficio 54 - Ala Ovest
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947
email capp@unimo.it

Interventi a sostegno del reddito e di contrasto della povertà

Serena Ruffini e Stefano Toso

1. La povertà in Emilia-Romagna: fonti statistiche e problemi di misura

1.1. La povertà relativa

Uno dei tratti distintivi della povertà economica in Italia è la sua accentuata differenziazione territoriale [Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2012]. Secondo le stime più recenti dell'Istat, riferite al 2011, l'incidenza della povertà relativa nei consumi dell'Italia meridionale è più che doppia rispetto alla media nazionale: le situazioni più gravi si verificano per le famiglie residenti in Sicilia (27,3%), Calabria (26,2%) Basilicata (23,3%), Puglia (22,6%) e Campania (22,4%), a fronte di un dato medio nazionale pari all'11,1%. Per converso, le macro-aree del Nord e del Centro registrano un tasso di povertà relativa inferiore alla media, rispettivamente pari al 4,9% e al 6,4%. A livello di singola ripartizione geografica, la provincia autonoma di Trento è quella che presenta l'incidenza minima (3,4%), seguita da Lombardia (4,2%) e Valle d'Aosta e Veneto (4,3%) [cfr. tab. 1]. Seguono, con il 5,3%, Emilia-Romagna, Toscana e Marche, e con valori appena superiori il Friuli-Venezia Giulia (5,4%) e il Piemonte (5,9%). Su livelli più vicini alla media nazionale che a quelli di area si collocano invece l'Umbria (8,9%) e la Provincia autonoma di Bolzano (10,4%).

Rispetto al 2010, l'incidenza della povertà in Italia nel 2011 rimane invariata, così come quella a livello di singola macro-area. Si modifica invece in alcuni casi il ranking relativo tra regioni, così come il valore assoluto dell'incidenza della povertà a livello regionale, senza peraltro che questo segnali, tenuto conto dell'errore campionario, una variazione statisticamente significativa¹.

Se si misura la povertà oltre che in termini di incidenza (quota di famiglie povere sul totale), anche in termini di intensità, ossia in termini di quanto la spesa per consumi delle famiglie povere è mediamente inferiore alla soglia di povertà medesima, le criticità del Meridione si amplificano ulteriormente. L'intensità della povertà nelle regioni del Mezzogiorno è infatti pari al 22,3%, contro valori del 20% e del 18,2%, rispettivamente nel Centro e del Nord [cfr. tab. 2]. Le famiglie povere residenti nel Mezzogiorno sono quindi non solo di più in termini relativi, ma hanno anche livelli di spesa per consumi mediamente più bassi di quelle delle famiglie povere del Centro-Nord. Volendo esplicitare il dato in termini assoluti e prendendo come riferimento la soglia di povertà relativa, fissata a livello nazionale e pari a 1.011 euro mensili per una

* Università di Bologna.

¹ Questo vale anche per l'Emilia-Romagna, il cui tasso di incidenza passa dal 4,5% al 5,2%, senza tuttavia che tale incremento possa essere ritenuto significativo sul piano statistico [Istat 2012b].

famiglia di due componenti², si può notare che, mentre nel Sud la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere è uguale a 786 euro mensili, nel Nord e nel Centro i valori corrispondenti sono di 827 e 808 euro, rispettivamente.

Tab. 1: Incidenza della povertà relativa per regione e ripartizione geografica (2010 e 2011)

REGIONI/ RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2010	2011
	Incidenza di povertà (%)	Incidenza di povertà (%)
Piemonte	5,3	5,9
Valle d'Aosta	7,5	4,3
Lombardia	4,0	4,2
Liguria	6,9	6,2
Trentino Alto-Adige	7,6	6,7
Provincia autonoma Bolzano	9,5	10,4
Provincia autonoma Trento	5,9	3,4
Veneto	5,3	4,3
Friuli-Venezia Giulia	5,6	5,4
Emilia-Romagna	4,5	5,2
Toscana	5,3	5,2
Umbria	4,9	8,9
Marche	8,5	5,2
Lazio	6,6	7,1
Abruzzo	14,3	13,4
Molise	16,0	18,2
Campania	23,2	22,4
Puglia	21,1	22,6
Basilicata	28,3	23,3
Calabria	26,0	26,2
Sicilia	27,0	27,3
Sardegna	18,5	21,1
Nord	4,9	4,9
Centro	6,3	6,4
Mezzogiorno	23,0	23,3
Italia	11,0	11,1

Fonte: Istat [2012b].

² Le soglie di povertà relativa delle famiglie composte da un numero di componenti diversi da due sono determinate adottando la scala di equivalenza Carbonaro.

Tab. 2: Incidenza, Intensità e Valori assoluti delle famiglie in povertà relativa (2011)

	Incidenza della povertà (%)	Intensità della povertà (%)	Valori Assoluti
Nord	4,9	18,2	601
Centro	6,4	20,0	318
Mezzogiorno	23,3	22,3	1.863
Italia	11,1	21,1	2.782

Fonte: Istat [2012].

Come si è ricordato in precedenza, in Emilia-Romagna l'incidenza della povertà relativa è decisamente inferiore alla media nazionale, essendo quest'ultima pari a più del doppio della prima: l'11,1% contro il 5,2%. Il trend dell'ultimo quadriennio, segnato dalla crisi economica, mostra un incremento assoluto di poco più di un punto percentuale, dal 3,9 al 5,2%, in apparente lieve controtendenza rispetto all'andamento stazionario del dato nazionale, rimasto stabile intorno all'11%. Anche tenuto conto di quanto detto in precedenza, sulla mancata significatività statistica della variazione intervenuta dal 2010 al 2011, l'andamento temporale dell'incidenza della povertà in Regione nel periodo 2003-2011 non evidenzia un trend di segno univoco, se si considera che il valore di fine periodo è sostanzialmente in linea con quello iniziale e che il valore massimo (6,2%) è stato registrato nel 2007, prima che cominciassero a manifestarsi i primi segni della recessione [cfr. tab. 3].

Tab. 3: Incidenza della povertà relativa in Emilia-Romagna e in Italia, 2003-2011 (valori percentuali)

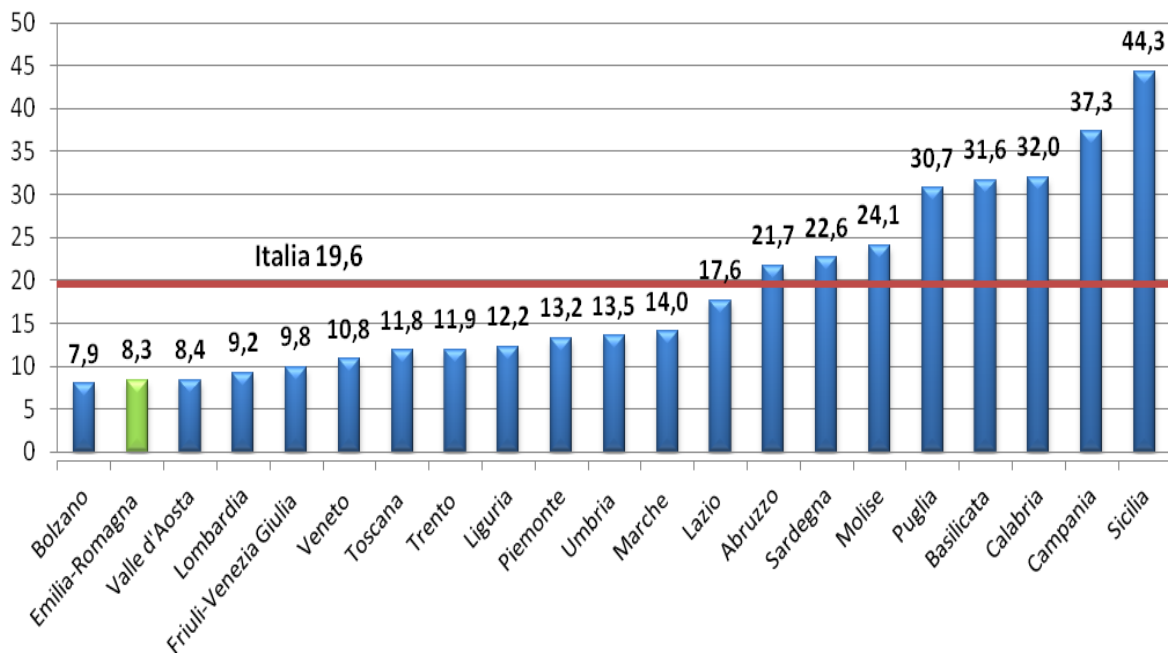
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Emilia-Romagna	4,7	3,6	2,5	3,9	6,2	3,9	4,1	4,5	5,2
Italia	10,8	11,7	11,1	11,1	11,1	11,3	10,8	11,0	11,1

Fonte: Istat, "La povertà in Italia", anni vari.

La metodologia adottata dall'Istat per stimare la povertà relativa non è l'unica possibile, tanto è vero che l'Eurostat ne usa una diversa: mentre la convenzione seguita dall'Istat è quella di valutare la povertà relativa a livello familiare, di assumere come variabile economica di riferimento la spesa per consumi e di fissare la soglia in termini del valore medio della distribuzione, l'Eurostat stima la povertà relativa non a livello familiare ma individuale, non in termini di spesa per consumi ma in termini di reddito e assumendo come soglia di povertà la mediana invece della media della distribuzione. In particolare viene definito "a rischio di povertà" un individuo che possiede un reddito familiare equivalente inferiore al 60% del valore

mediano della distribuzione del reddito equivalente stesso³. Essendo diversa la metodologia impiegata, non è sorprendente che gli ordini di grandezza del fenomeno siano diversi. Ciò che è rilevante è che la fotografia della povertà relativa in Italia scattata dall'Eurostat è sostanzialmente simile a quella stimata dall'Istat, per quanto riguarda le differenze territoriali Nord-Sud, seppure con alcune differenze nel ranking tra regioni [cfr. fig. 1].

Fig. 1: Incidenza della popolazione a rischio di povertà per regione (a) (2011) (valori percentuali)



Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

(a) Seguendo l'impostazione NUTS 2 (*Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) adottata dall'Eurostat per la suddivisione regionale, il Trentino-Alto Adige è ripartito nelle due province autonome di Trento e Bolzano.

A fronte di un valore medio nazionale del 19,6%, le aree a minor rischio di povertà, con riferimento ai redditi rilevati nel 2011 e percepiti nel 2010, sono la provincia autonoma di Bolzano, l'Emilia-Romagna, la Valle d'Aosta, la Lombardia e il Friuli-Venezia Giulia, i cui tassi di povertà sono compresi tra il 7,9% e il 9,8%. La provincia autonoma trentina, che risultava la regione meno povera in termini di spesa per consumi, è ora solo ottava in graduatoria, assieme a Toscana e Liguria, con valori nell'ordine del 12%. Anche adottando la metodologia dell'Eurostat le regioni del Mezzogiorno sono quelle a cui si associano le più alte incidenze di povertà relativa: le situazioni più gravi si registrano in Sicilia e Campania, dove gli individui a rischio di povertà sono, rispettivamente, il 44,3% e il 37,3% della distribuzione. Valori superiori

³ La scala di equivalenza adottata non è quella dell'Istat ma la scala "Ocse modificata", che associa al primo membro adulto della famiglia un coefficiente pari a 1, ad ogni altro componente adulto coefficiente pari a 0,5 e ai membri con meno di 14 anni coefficiente uguale a 0,3.

una volta e mezzo alla media nazionale, intorno al 31%, si riscontrano in Calabria, Basilicata e Puglia.

Se la figura 1 mette in evidenza il gap esistente tra il Nord e il Sud del Paese, il confronto temporale del rischio di povertà per regione e ripartizione geografica mostra che nel corso del 2011 si è verificato anche un aumento del divario territoriale, a svantaggio del Centro-Sud [cfr. tab. 4]. L'incremento del rischio di povertà a livello nazionale, dal 18,2% al 19,6%, si concentra infatti nelle regioni meridionali: mentre al Nord il valore appare stabile, nell'ordine del 10%, nel Centro si verifica un aumento di un punto e mezzo percentuale (dal 13,6% al 15,1%), che nel Sud e nelle Isole diventa, rispettivamente, di 2,4 punti (dal 30,2% al 32,6%) e 6,3 punti (dal 32,6% al 38,9%).

Tabella 4: Rischio di povertà, per regione e ripartizione geografica (2005–2011)

Regioni Ripartizioni geografiche	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	10,8	11,2	11,0	12,0	10,7	12,6	13,2
Valle d'Aosta	5,9	5,2	8,1	9,7	9,9	8,8	8,4
Liguria	15,6	13,7	14,4	14,0	9,8	10,5	12,2
Lombardia	9,3	10,5	11,5	9,5	9,8	10,5	9,2
Provincia Autonoma Bolzano	9,8	7,8	7,3	7,2	8,3	7,1	7,9
Provincia Autonoma Trento	7,7	7,5	5,7	4,9	7,2	7,5	11,9
Veneto	10,1	10,3	11,2	10,7	9,7	10,5	10,8
Friuli-Venezia Giulia	10,0	10,2	9,9	11,1	10,6	11,9	9,8
Emilia-Romagna	8,6	9,5	8,7	8,9	9,1	8,3	8,2
Toscana	9,1	9,4	10,3	9,5	9,9	11,6	11,8
Umbria	13,7	15,7	13,2	15,0	14,5	12,1	13,5
Marche	13,2	13,6	11,7	12,2	11,7	11,9	14,0
Lazio	16,0	16,8	17,3	15,6	16,8	15,7	17,6
Abruzzo	17,5	17,6	20,6	18,2	20,3	19,2	21,7
Molise	27,2	29,0	30,7	28,5	30,5	23,6	24,1
Campania	33,1	35,6	37,8	37,9	34,9	35,8	37,3
Puglia	33,1	37,0	32,5	27,4	26,8	25,5	30,7
Basilicata	31,3	26,5	29,6	31,1	33,6	25,5	31,6
Calabria	37,7	36,7	34,1	36,1	34,6	33,1	32,0
Sicilia	40,1	40,3	41,9	37,0	39,9	38,3	44,3
Sardegna	22,7	20,6	22,1	23,4	21,7	15,6	22,6
Nord-Ovest	10,3	11,0	11,7	10,7	10,1	11,1	10,6
Nord-Est	9,4	9,8	9,7	9,6	9,4	9,6	9,6
Centro	13,2	13,9	14,0	13,2	13,8	13,6	15,1
Sud	32,1	34,0	33,6	32,2	31,0	30,2	32,6
Isole	35,8	35,4	37,0	33,6	35,4	32,6	38,9
Italia	18,9	19,6	19,9	18,7	18,4	18,2	19,6

Fonte: Eurostat, Indagine IT-SILC, anni vari

Considerando un lasso di tempo più lungo, dal 2005 al 2011, il quadro, sia nazionale sia distinto per area geografica, è di più difficile interpretazione: il rischio di cadere in povertà in Italia della fine del periodo non è dissimile da quello del triennio pre-crisi 2005-2007, che oscilla tra il 18,9% e il 19,9%. Risulta altresì evidente come il Nord-Ovest e il Nord-Est conseguono risultati sempre inferiori alla media nazionale e sostanzialmente stabili nel tempo, il Centro registra un incremento sensibile solo nel 2011, mentre il Mezzogiorno mostra andamenti più irregolari: un costante decremento al Sud dal 2006 al 2010, per poi risalire nel 2011 a un valore (32,6%) poco superiore a quello d'inizio periodo (32,1%); variazioni erratiche nelle Isole, con un aumento finale di ben 6 punti percentuali nell'ultimo anno (dal 32,6% al 38,9%), a partire da valori tuttavia circa doppi rispetto alla media nazionale.

L'Emilia-Romagna conferma negli anni la sua buona performance, nonostante un andamento altalenante nell'arco del periodo: dopo un picco raggiunto nel 2006 (9,5%), il rischio di povertà ritorna al livello precedente l'anno successivo, aumenta lievemente di nuovo nel biennio 2008-2009, per poi ridiscendere nel 2010-2011 ad un livello (8,2%) sostanzialmente equivalente a quello d'inizio periodo (8,6%). Dalle evidenze empiriche disponibili non emerge quindi un quadro di tendenziale incremento della povertà, se valutata in termini relativi, tra le famiglie residenti nella Regione.

1.2. La povertà assoluta

Se il concetto di povertà relativa presuppone che la condizione di disagio economico della singola famiglia o individuo sia valutata in termini di quella di tutti gli altri, il riferimento al concetto di povertà assoluta rimanda ad una nozione di disagio economico più direttamente definito come mancato soddisfacimento di bisogni primari e di incapacità di accedere ad un paniere di beni di consumo strettamente necessario. L'incidenza della povertà viene in questo caso valutata rispetto ad una soglia definita non in termini di un indice di posizione della distribuzione (la media o la mediana) ma prendendo come riferimento la spesa mensile minima necessaria per acquistare il paniere di beni e servizi ritenuto essenziale in un determinato contesto storico per accedere a uno standard di vita minimamente accettabile.

Sebbene in Italia e nel resto dell'Unione europea il metodo di stima della povertà (e quindi di determinazione della soglia) abbia tradizionalmente privilegiato un approccio relativo, da circa un quindicennio il nostro paese ha mostrato un crescente interesse per l'approccio assoluto. Dal 1997 al 2002 l'Istat ha proceduto infatti alla quantificazione della povertà assoluta, applicando criteri che sono stati progressivamente affinati. L'impianto metodologico del nuovo metodo di calcolo è concettualmente analogo a quello iniziale sebbene sia stato esteso e migliorato in più direzioni [Istat 2009]. La maggiore innovazione è consistita nella differenziazione delle soglie di povertà per caratteristiche familiari: si tiene conto infatti non solo del numero dei componenti, ma anche della loro età, e, per la prima volta, sono state introdotte soglie diverse per macroaree geografiche (Nord, Centro e Mezzogiorno) e per dimensione del comune di residenza (aree metropolitane, grandi comuni e piccoli comuni). In

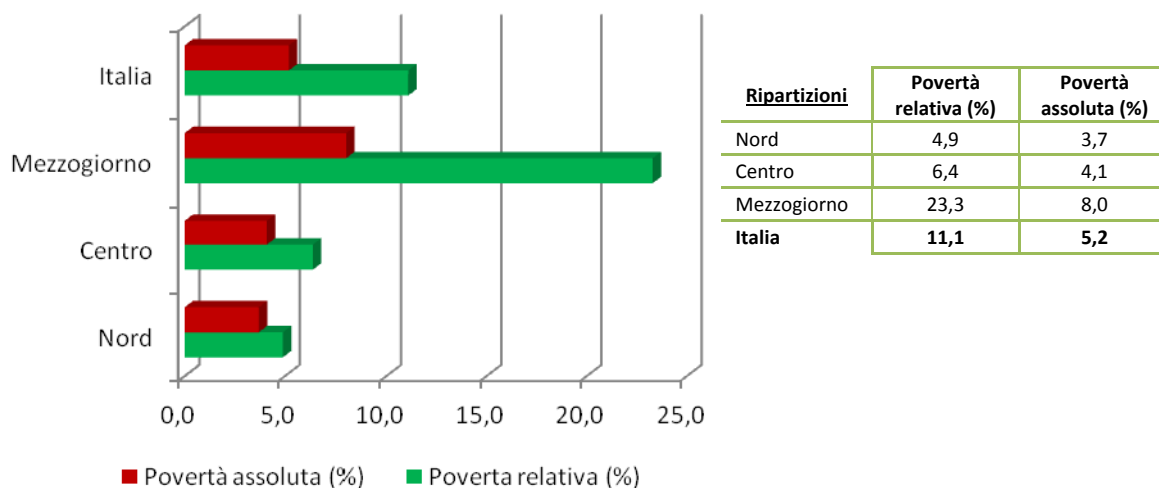
particolare, il nuovo metodo di stima della povertà assoluta calcola il valore monetario del paniere di beni e servizi ritenuto essenziale assumendo che i bisogni siano uguali in tutto il paese, ma non i prezzi dei beni e servizi necessari per soddisfarli. Vengono pertanto calcolate linee di povertà di valore variabile a seconda della ripartizione geografica e della dimensione del comune di residenza. Una volta determinato il paniere essenziale per l'anno base, esso viene rivalutato nel tempo non sulla base di un unico indice dei prezzi, ma di indici differenziati per area geografica di residenza ed anche in base al diverso andamento dei prezzi dei beni e servizi che compongono il paniere. Infine, come si è detto, la linea di povertà non varia in funzione del solo numero dei componenti, ma anche della loro età.

Il paniere di beni e servizi essenziali è costituito da tre componenti: generi alimentari, abitazione e una quota residuale che include le spese per vestiario, trasporto ed altro. Il paniere alimentare individua qualità e quantità dei beni in grado di assicurare una alimentazione adeguata, sulla base dei livelli di assunzione raccomandati dalla Società italiana di nutrizione umana, differenziati per età e genere. Questi panieri sono poi tradotti in valori monetari usando i dati raccolti dall'Istat sulla rilevazione dei prezzi al consumo, differenziati per area geografica. La componente abitativa del paniere è costituita in primo luogo dal costo che una famiglia con un certo numero di componenti dovrebbe sostenere per affittare sul mercato privato una abitazione di dimensioni adeguate. Si fa infatti l'ipotesi che una famiglia povera non possieda i requisiti necessari per ottenere un mutuo, in particolare uno stock di patrimonio minimo, e che non possa neppure trovare una sistemazione presso una abitazione ad affitto agevolato, vista l'inadeguata offerta di edilizia sociale. Gli affitti sono differenziati per area geografica e dimensione del comune di residenza. A questo costo si aggiunge una stima del consumo energetico minimo, sulla base delle indicazioni fornite dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, differenziate per composizione della famiglia e per area. La componente residuale comprende voci molto diversificate, in quantità minime necessarie per poter vivere in modo dignitoso: sono incluse le spese associate con l'abitazione, come acqua, condominio, arredamento, detersivi. Vengono poi considerate spese per abbigliamento, trasporto (ipotizzando che si faccia uso solo di servizi pubblici), cura personale, comunicazione, cultura e tempo libero, sanità e istruzione. Il risultato finale è un vettore di 342 linee di povertà, ottenute incrociando 38 tipologie familiari (definite in base al numero di componenti di varie classi di età) con 3 aree geografiche (Nord, Centro e Mezzogiorno) e 3 densità abitative (aree metropolitane, grandi e piccoli comuni). Per una famiglia residente in un'area metropolitana e composta da due adulti e due adolescenti, ad esempio, nel 2011 la linea vale 1.647 euro al mese nell'Italia settentrionale, 1.555 al Centro e 1.281 in Meridione. Questa metodologia viene applicata ai dati dell'Indagine sui consumi delle famiglie che l'Istat raccoglie ogni anno su un campione di circa 20.000 famiglie.

Le stime più recenti della povertà assoluta in Italia indicano nel 5,2% la quota di famiglie residenti nel nostro paese che non riescono ad accedere ad un paniere di consumo di base, ritenuto strettamente necessario, pari a circa 3 milioni e 415 mila di individui, il 5,7% dell'intera popolazione. L'analisi dei dati distinta per macroaree conferma quanto già evidenziato con riferimento all'incidenza della povertà relativa: il Mezzogiorno si conferma

l'area d'Italia più povera in termini assoluti (8,0%), mentre il Settentrione sperimenta le più basse percentuali di disagio economico estremo (3,7%) [cfr. fig. 2].

Fig. 2: Famiglie in povertà relativa e assoluta per ripartizione geografica (2011)



Fonte: Istat [2012b].

Non sorprendentemente, il gap tra Nord e Sud del paese per quanto concerne la povertà assoluta è minore di quello che si registra per la povertà relativa: questo è da mettere soprattutto in relazione al fatto che, mentre nella stima della povertà relativa la soglia di povertà è nazionale e quindi non tiene conto del diverso costo della vita nelle varie parti del paese, le soglie di povertà assolute sono differenziate sia rispetto alla macroarea geografica (Nord, Centro e Mezzogiorno), sia rispetto alla dimensione del comune di residenza (aree metropolitane, grandi comuni e piccoli comuni).

Dall'analisi della serie storica della povertà assoluta, stimata con la metodologia messa a punto nel 2009 ed estesa ai quattro anni precedenti, emerge un quadro non perfettamente conforme a quello riguardante la povertà relativa [cfr. tab. 5]. Mentre quest'ultima non presenta sostanziali variazioni a livello nazionale rispetto alla seconda metà del decennio scorso, la povertà assoluta aumenta leggermente nel corso del 2011, dal 4,6% al 5,2%, anche con riferimento al triennio precedente (2008-2010), in cui essa era stabile al 4,6-4,7%, e a quello ancora prima (4-4,1% nel 2005-2007)⁴. L'aumento sembra da imputare alle variazioni verificatesi in particolare nel Centro, mentre nel Nord e nel Mezzogiorno, pur con oscillazioni annuali, i valori d'inizio periodo sono meno distanti da quelli finali. Misure della povertà assoluta disaggregate a livello regionale non sono al momento disponibili. Sarebbe

⁴ La stima puntuale dell'incidenza della povertà assoluta, che nel 2011 è risultata del 5,2%, oscilla, con una probabilità del 95%, tra il 4,8% e il 5,6%: la variazione rispetto al valore del 2010 (4,6%) è quindi statisticamente significativa.

interessante poter valutare se il fenomeno, così come si verifica a livello nazionale, sia in leggera crescita anche in Emilia-Romagna.

Tab. 5: Incidenza della povertà assoluta in Italia per macroaree geografiche (2005-2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nord	2,7	3,3	3,5	3,2	2,6	3,6	3,7
Centro	2,7	2,9	2,9	2,9	2,7	3,8	4,1
Mezzogiorno	6,8	6,1	5,8	7,9	7,7	6,7	8,0
Italia	4,0	4,1	4,1	4,6	4,7	4,6	5,2

Fonte: Istat, "La povertà in Italia", anni vari.

1.3. Una misura multidimensionale della povertà: la deprivazione materiale

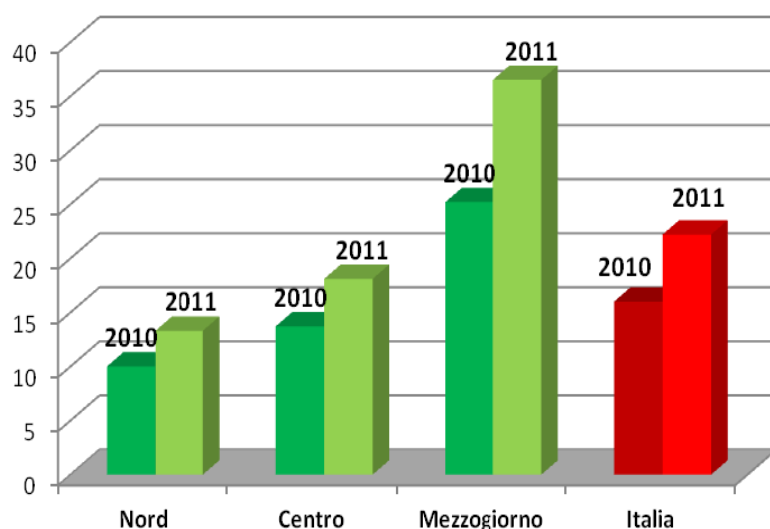
Per ovviare alla carenza di informazioni statistiche sulla povertà assoluta su base regionale e al fine di articolare il concetto di povertà assoluta non solo in chiave strettamente monetaria, ci si può avvalere di un approccio relativamente nuovo allo studio della povertà e dell'esclusione sociale, utilizzato in sede europea e che si fonda sul concetto di deprivazione materiale. Tale approccio permette di valutare le condizioni di svantaggio socio-economico delle famiglie in relazione alle condizioni di vita della comunità di appartenenza.

La nozione di deprivazione materiale incorpora un'idea di povertà assoluta poiché viene definita in termini dell'incapacità *involontaria* da parte di una famiglia di potersi permettere beni o attività considerati normali nella società in cui si vive; uno degli elementi di originalità di tale approccio è che per determinare lo stato di deprivazione materiale non è necessario fissare preliminarmente una soglia di povertà, bensì verificare il possesso/esercizio o no di una serie di beni/attività tramite domande *ad hoc*. Sulla base di quest'impostazione, l'indicatore sintetico di deprivazione materiale elaborato dall'Eurostat (mediante l'indagine campionaria Eu-Silc) viene costruito misurando la quota di famiglie che dichiarano di trovarsi *forzatamente* nelle condizioni seguenti in almeno tre casi su nove:

- (i) non poter sostenere spese impreviste;
 - (ii) avere arretrati nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altri debiti diversi;
 - (iii) non potersi permettere una settimana di ferie in un anno lontano da casa;
 - (iv) non essere in grado di fare un pasto adeguato (in termini di contenuto proteico) almeno una volta ogni due giorni;
 - (v) non riuscire a riscaldare adeguatamente l'abitazione;
- non potersi permettere:
- (vi) una televisione a colori;
 - (vii) una lavatrice;
 - (viii) un telefono;
 - (ix) un'automobile.

Secondo i dati Eu-Silc più recenti, relativi al 2011, il 22,2% degli individui appartenenti a famiglie residenti in Italia risulta deprivato in almeno tre delle nove dimensioni sopra menzionate, con una discontinuità forte rispetto agli anni precedenti: nel biennio 2009-2010 infatti non si erano registrate variazioni significative della quota di individui in famiglie socialmente deprivate, i corrispondenti valori essendo, rispettivamente, pari al 15,7% e al 16%. L'incremento rilevante a livello nazionale è associato soprattutto all'aumento della deprivazione materiale tra i residenti nel Mezzogiorno, che sale nell'ultimo anno di dieci punti percentuali assoluti, dal 25,2% al 36,5%. Variazioni di segno positivo rispetto al 2010 si hanno anche al Nord (dal 10% al 13,3%) e nelle regioni centrali (dal 13,7% al 18,1%)[cfr. fig. 3 e tab. 6].

Fig. 3: Individui che vivono in famiglie che registrano almeno tre segnali di deprivazione materiale in Italia per ripartizione geografica - 2010 e 2011 (valori percentuali)



Fonte: Istat [2012c].

Considerando le singole dimensioni della deprivazione materiale, i dati indicano che nel 2011 il 46,6% degli italiani non poteva permettersi una settimana di vacanza lontani da casa (contro il 39,8% del 2010), il 17,9% non riusciva a riscaldare adeguatamente l'abitazione (contro l'11,2% del 2010), il 12,3% non poteva permettersi un pasto proteico adeguato almeno ogni due giorni (contro il 6,7% del 2010), il 14,1% delle famiglie era in arretrato con almeno un pagamento tra mutuo, affitto, bollette o debiti diversi dal mutuo (contro il 12,8% del 2010), il 38,5% non sarebbe riuscito ad affrontare una spesa imprevista di un ammontare uguale a 1/12 del valore della linea della povertà (contro il 33,3% del 2010): dal confronto si nota come nell'arco di un anno ognuna di queste voci abbia registrato un sensibilissimo incremento [cfr. tab. 6].

Tab. 6: Dimensioni e indici di deprivazione materiale in Italia per ripartizione geografica (2009-2011) (valori percentuali)

	Nord			Centro			Sud e isole			Italia		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Non riesce a sostenere spese impreviste (a)	25,4	24,8	26,5	33,2	31,2	39,3	45,2	45,8	53,7	33,3	33,3	38,5
In arretrato con mutuo, affitto, bollette o altri debiti	9,0	10,6	10,2	11,1	12,3	14,6	14,9	16,0	19,4	11,1	12,8	14,1
Non può permettersi una settimana di ferie	29,0	28,0	33,0	39,2	39,5	44,9	56,4	55,6	65,5	39,4	39,8	46,6
Non può permettersi un pasto adeguato almeno ogni due giorni	4,6	4,6	8,8	5,8	5,5	9,1	10,0	10,2	18,8	7,7	6,7	12,3
Non riesce a riscaldare adeguatamente l'abitazione	5,2	4,8	10,2	8,7	7,7	13,3	20,2	21,7	30,8	11,2	11,2	17,9
Indicatore Eurostat di deprivazione	9,2	10,0	13,3	13,6	13,7	18,1	25,1	25,2	36,5	15,7	16,0	22,2

Fonte: Istat [2012c, d].

(a) Il livello delle spese impreviste, per ciascun anno di indagine, è fissato in un 1/12 della soglia di rischio di povertà calcolata nell'indagine di due anni precedenti.

Un esame delle differenze territoriali della deprivazione materiale conferma quanto riscontrato per la povertà relativa e assoluta: l'Italia Meridionale e insulare si colloca in una posizione di svantaggio rispetto al resto del paese, con valori più che doppi rispetto a quelli del Nord e più elevati rispetto alla media nazionale. Nel Mezzogiorno gli individui deprivati sono il 36,5%, contro il 13,3% del Nord e il 18,1% del Centro.

1.4. Gli indicatori di povertà o di esclusione sociale della Strategia europea 2020

Nel giugno 2010 il Consiglio Europeo ha ufficialmente varato l'adozione della nuova Strategia EU-2020, focalizzata sul coordinamento comunitario negli ambiti delle politiche economiche, occupazionali e sociali per il prossimo decennio e incentrata sulla riduzione della povertà e la promozione dell'inclusione sociale. Prerequisito di tale strategia è il monitoraggio, con opportuni indicatori, delle aree della povertà relativa, della deprivazione materiale e dell'esclusione sociale legata al mercato del lavoro. Il set di indicatori volti alla misura di questi fenomeni, che si è andato consolidando successivamente al Consiglio Europeo di Laeken del 2001, è stato dunque rivisto alla luce di quest'ultima decisione, che ha identificato tre diversi indicatori come oggetto del target: a) l'incidenza del rischio di povertà relativa al netto dei trasferimenti sociali, b) il tasso di deprivazione materiale in una sua formulazione più severa (la cosiddetta deprivazione materiale *grave*) rispetto a quella tradizionale, c) una misura della bassa o nulla *intensità di lavoro*. Il primo indicatore si riferisce alla misura di povertà ufficiale comunitaria, precedentemente esposta, che definisce a rischio di povertà un individuo il cui reddito familiare equivalente risulti inferiore al 60% del valore mediano della distribuzione del reddito nazionale. Per quanto riguarda la seconda misura, quella della deprivazione materiale, si fa riferimento a un indicatore corretto rispetto a quello elaborato inizialmente dall'Eurostat

che, se posto alla base del target comunitario, avrebbe sbilanciato troppo l'onere della lotta alla povertà a sfavore dei paesi in condizione di più ritardato sviluppo economico. Ai fini pertanto del target della Strategia 2020, a parità dei nove beni o attività di cui si registra l'eventuale mancanza, si considera deprivata una persona che vive in una famiglia che non può permettersi quattro, invece di tre, beni o attività degli *items* considerati. Non tutti i paesi hanno comunque ritenuto sufficiente questa integrazione. Se da un lato infatti l'area del rischio di povertà non copre completamente le condizioni di deprivazione, dall'altro, possono determinarsi situazioni in cui, pur in assenza di un rischio di povertà o di deprivazione materiale, ci si trovi in presenza di una situazione di esclusione sociale di particolare rilievo, soprattutto con riferimento alla partecipazione al mercato del lavoro. Si è pertanto ritenuto opportuno integrare i due indicatori precedenti con un terzo, che misura la bassa o nulla intensità di lavoro del nucleo familiare: quest'ultima viene calcolata considerando in ogni famiglia gli individui in età da lavoro e calcolando il numero di mesi (nell'anno precedente a quello della rilevazione) in cui hanno lavorato sul totale dei mesi dell'anno. Si definiscono in una condizione di bassa o nulla intensità di lavoro tutti gli individui che vivono in famiglie i cui componenti di età 18-59 anni lavorano meno di un quinto del loro tempo, ossia meno del 20%. Sulla base della stima di queste tre differenti misure si definisce l'indicatore sintetico del rischio di povertà e di esclusione sociale, che considera vulnerabile chi si trova in *almeno una* di queste tre condizioni [Eurostat 2012a e b].

La tabella successiva riporta i valori dei tre indici di povertà o esclusione sociale e di quello sintetico con riferimento all'Italia e, in prospettiva comparata, all'attuale conformazione dell'Unione europea a 27 paesi (UE-27) e a quella antecedente il primo allargamento a Est (UE-15), nel periodo 2005-2011 [cfr. tab. 7].

Per quanto riguarda la prima misura (rischio di povertà), il dato italiano è superiore a quello europeo di due punti percentuali assoluti: nel 2011 il 19,6% degli individui residenti in Italia è risultato esposto al rischio di povertà (al netto dei trasferimenti sociali), a fronte del 16,9% per l'Unione europea a 27 membri e del 16,7% per il nucleo ristretto a 15 paesi. Se si osserva l'andamento temporale 2005-2010, il dato italiano, seppure in crescita sensibile dal 2010 al 2011, risulta di poco superiore ai valori d'inizio periodo, analogamente a quanto si verifica per la UE-27.

Per quanto concerne la deprivazione materiale *grave*, il valore dell'Italia per il 2011 (11,2%) risulta non solo maggiore del corrispondente valore UE-15 (6,1%) ma anche di quello dell'Europa a 27 paesi (8,8%): il risultato è singolare poiché negli anni precedenti esso era sempre stato inferiore al valore UE-27, notoriamente influenzato dall'elevata deprivazione materiale dei nuovi paesi membri dell'Est europeo. Un secondo, significativo aspetto che riguarda la deprivazione materiale *grave* in Italia è la forte variazione, dal 6,9% all'11,2%, che si registra nel corso dell'ultimo anno, a fronte di un trend stazionario nei sei anni precedenti.

La misura riguardante la dimensione lavorativa non presenta per il nostro paese significative variazioni temporali, se valutate nell'arco di tutto il periodo. Se si considera invece il periodo 2008-2011, la quota di persone che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro sia in Italia sia nell'Unione europea (UE-27) è in leggero aumento, passando dal 9% circa al 10,5%.

Tab. 7: Indicatori di povertà o esclusione sociale (Europa 2020) in Italia e Unione europea. 2005–2011 (valori percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rischio di povertà^a							
ITALIA	18,9	19,6	19,9	18,7	18,4	18,2	19,6
UE 27	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
UE 15	15,7	15,9	16,0	16,2	16,1	16,2	16,7
Grave deprivazione materiale^b							
Italia	6,4	6,3	6,8	7,5	7,0	6,9	11,2
UE 27	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
UE 15	5,2	5,0	4,9	5,2	5,0	5,2	6,1
Bassa intensità di lavoro^c							
Italia	10,3	10,8	10,0	9,8	8,8	10,2	10,5
UE 27	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,5
UE 15	10,1	10,4	9,7	9,3	9,5	10,6	11,1
RISCHIO DI POVERTA' O DI ESCLUSIONE SOCIALE^d							
Italia	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,4
UE 27	25,6	25,2	24,4	23,6	23,1	23,5	24,2
UE 15	21,5	21,8	21,6	21,5	21,1	21,7	22,5

(a) Persone che vivono in famiglie con reddito familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano (sono esclusi i fitti imputati).

(b) Persone che vivono in famiglie con almeno 4 dei seguenti sintomi di disagio: i) non poter sostenere spese impreviste, ii) non potersi permettere una settimana di ferie, iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti, iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione e non potersi permettere: vi) lavatrice, vii) tv a colori, viii) telefono, ix) automobile.

(c) Persone che vivono in famiglie i cui componenti di età 18-59 lavorano meno di un quinto del loro tempo.

(d) Persone che si trovano in almeno una delle tre condizioni tra le precedenti (a), (b) e (c).

Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

I tre indicatori di povertà o di esclusione sociale della strategia europea 2020 trovano una sintesi nell'indicatore che considera convenzionalmente povero o socialmente escluso l'individuo appartenente a un nucleo familiare che sperimenta *almeno una* delle tre condizioni di vulnerabilità prima descritte. L'Italia, con il 28,4%, presenta nel 2011 un valore maggiore di circa sei punti di quello del nucleo originario dell'Unione europea (UE-15) e di quasi quattro punti di quello europeo dell'attuale configurazione (UE-27), che, come noto, include i paesi con i più alti tassi di esclusione sociale. Rispetto al 2010, l'indicatore evidenzia un aumento di quasi quattro punti percentuali assoluti, una variazione superiore a quella registratasi a livello europeo, dovuto all'incremento del rischio di povertà e, soprattutto, della deprivazione materiale grave.

L'indicatore sintetico di povertà o di esclusione sociale è anche disaggregabile per macro-area nonché per regione [cfr. tab. 8]. Come si evince dai dati, l'incremento nel 2011 del rischio di povertà o di esclusione sociale riflette in particolar modo l'aumento verificatosi nelle macro-

aree meridionali del paese (Sud e Isole), nell'ordine rispettivamente di sei (dal 39% al 45%) e otto punti percentuali assoluti (dal 40,9% al 49%).

Tab. 8: *Rischio di povertà o di esclusione sociale in Italia per regione (2005-2011)*

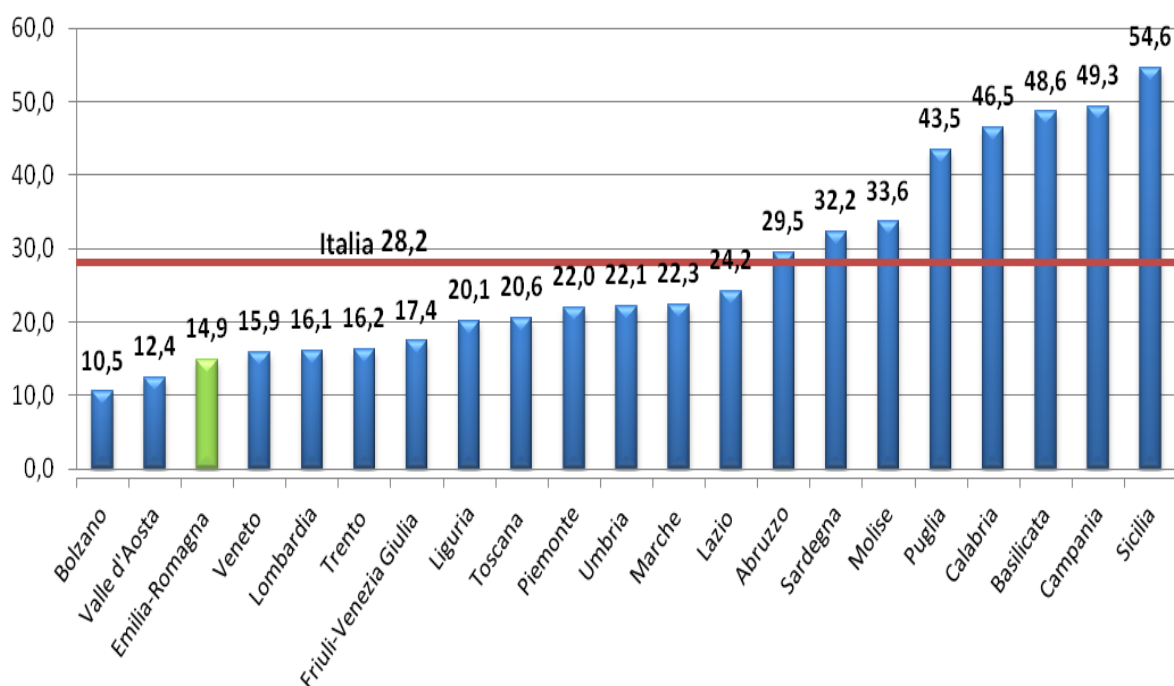
Regione/Ripartizione geografica	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	15,3	16,9	16,8	17,1	16,8	17,8	22,0
Valle d'Aosta	12,5	9,1	10,9	12,2	13,3	14,1	12,4
Liguria	20,9	20,1	20,7	19,5	15,5	15,9	20,1
Lombardia	13,6	15,3	15,9	14,0	15,1	15,2	16,1
Provincia Autonoma Bolzano	13,4	12,7	12,5	9,8	12,6	9,8	10,5
Provincia Autonoma Trento	10,9	11,3	7,8	7,7	9,4	10,3	16,2
Veneto	15,5	15,6	16,3	15,0	14,1	15,0	15,9
Friuli-Venezia Giulia	16,4	17,8	16,3	18,2	16,1	15,8	17,4
Emilia-Romagna	14,2	13,8	13,7	13,9	13,8	12,8	14,9
Toscana	14,1	14,5	15,6	15,5	15,1	17,5	20,6
Umbria	18,4	20,9	17,7	19,6	19,6	19,2	22,1
Marche	18,4	18,9	16,9	16,6	16,8	17,6	22,3
Lazio	21,8	22,8	23,9	22,8	22,9	22,5	24,2
Abruzzo	21,1	25,3	25,4	22,6	25,9	25,8	29,5
Molise	31,0	33,0	35,3	32,5	35,2	31,8	33,6
Campania	42,5	44,7	46,3	46,9	42,6	44,1	49,3
Puglia	41,2	46,5	41,0	37,0	35,5	35,4	43,5
Basilicata	40,6	33,7	36,2	39,9	41,7	36,2	48,6
Calabria	46,3	42,0	44,1	44,3	42,0	42,0	45,5
Sicilia	48,6	47,9	49,5	47,6	49,3	45,9	54,6
Sardegna	31,3	29,3	28,8	34,5	29,5	23,8	32,2
Nord-Ovest	14,8	16,2	16,6	15,4	15,6	16,0	18,1
Nord-Est	14,8	14,8	14,8	14,4	13,9	13,8	15,5
Centro	18,6	19,5	19,9	19,4	19,4	20,0	22,7
Sud	40,3	42,3	41,8	40,8	38,7	39,0	45,0
Isole	44,3	43,3	44,3	44,4	44,4	40,4	49,0
Italia	25,0	25,9	26,0	25,3	24,7	24,5	28,4

Fonte: Eurostat, Indagine IT-SILC, anni vari.

La serie storica (2005-2011) mette anche in evidenza, oltre al perdurante svantaggio relativo del Mezzogiorno, la discontinuità che nel corso del 2011 sembra essersi verificata rispetto a tutto il periodo precedente: a fronte di un trend sostanzialmente stabile negli anni precedenti, l'incremento dell'indice sintetico di povertà o di esclusione sociale interessa tutte le regioni italiane (con la sola esclusione della Valle d'Aosta) con un'intensità crescente andando da Nord verso Sud. Anche l'Emilia-Romagna è interessata dal fenomeno, con un rischio di povertà o di esclusione sociale maggiore di circa 2 punti percentuali assoluti nel 2011 rispetto all'anno

precedente (14,9% contro 12,8%). Si può tuttavia notare che il dato del 2011 non si discosta in modo sensibile da quello d'inizio periodo (14,2% nel 2005) e che il triennio 2008-2010 mostra valori di povertà o esclusione sociale stazionari o in leggero calo: solo l'evidenza empirica per gli anni a venire potrà chiarire se il 2011 rappresenta una reale discontinuità rispetto al passato.

Fig. 4: Rischio di povertà o esclusione sociale in Italia per regione (2011)



Fonte: Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database).

Ordinando il complesso delle regioni italiane in ordine crescente di povertà o esclusione, si può notare come la provincia autonoma di Bolzano si posizioni in cima alla graduatoria, seguita a breve distanza dalla Valle d'Aosta, con valori rispettivamente pari al 10,5% e al 12,4% [cfr. fig. 4]. Segue poi un gruppo di regioni guidato dall'Emilia-Romagna e composto da Veneto, Lombardia, provincia autonoma di Trento e Friuli-Venezia Giulia, il cui valore dell'indicatore è compreso tra il 14,9% dell'Emilia-Romagna e il 17,4% del Friuli-Venezia Giulia. Il ranking complessivo non diverge significativamente da quello già analizzato in precedenza con riferimento al rischio di povertà per regione. Ciò si verifica anche per le posizioni di coda, in cui si collocano le regioni a più elevata povertà ed esclusione sociale, in particolare Sicilia, Campania e Basilicata. Rispetto alla graduatoria regionale per rischio di povertà, il presente ordinamento mostra una variabilità non molto diversa: mentre il rapporto tra i valori massimo e minimo del rischio di povertà per regione è pari a 5,6, il corrispondente rapporto in termini dell'indicatore sintetico della strategia Europa 2020 è pari a 5,2.

Nell'osservare come l'aumento nel 2011 del rischio di povertà o esclusione sociale in Italia si sia manifestato in tutte le macro-aree geografiche del paese (e con maggiore intensità nel Mezzogiorno), si è anche sottolineato come l'Emilia-Romagna non abbia fatto eccezione. E' tuttavia interessante notare che in Regione, pur in presenza di un aumento di due punti dell'indice sintetico, dal 12,8% al 14,9%, il contributo dei singoli indicatori su cui esso si fonda è stato non solo diverso per intensità ma anche di segno. L'incremento del rischio di povertà o di esclusione sociale è dovuto infatti solo all'aumento del tasso di deprivazione materiale grave, passato dal 3,9% al 6,4%, mentre sia il rischio di povertà sia l'indice di bassa intensità di lavoro si muovono in senso contrario, il primo rimanendo stabile (dall'8,3% all'8,2%), il secondo scendendo lievemente (dal 5,7% al 5%, valori in linea con quelli degli anni precedenti) [cfr. tab. 9]⁵. L'incremento della deprivazione materiale grave in Emilia-Romagna è, in altre parole, disallineato rispetto alla sostanziale costanza nel tempo dell'incidenza della povertà relativa in Regione e della bassa intensità di lavoro. L'impiego di misure di disagio economico, di carattere extra-monetario e multidimensionale come la deprivazione materiale, appare quindi tanto più utile quanto più permette di fare luce su elementi sfaccettati e multiformi dell'esclusione sociale, che non riescono ad essere colti dai tradizionali indicatori monetari e unidimensionali di povertà (relativa e/o assoluta).

Tab. 9: Indicatori di povertà o esclusione sociale (Europa 2020) in Emilia-Romagna, Anni 2005-2011 (valori percentuali)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Rischio di povertà	8,6	9,5	8,7	8,9	9,1	8,3	8,2
Grave deprivazione materiale	3,1	2,3	3,7	4,0	3,2	3,9	6,4
Bassa intensità di lavoro	5,9	5,3	5,0	4,9	4,7	5,7	5,0
Rischio di povertà o di esclusione sociale	14,2	13,8	13,7	13,9	13,8	12,8	14,9

Fonte: Eurostat, Indagine IT-SILC anni vari.

1.5. Un quadro di sintesi

Nell'insieme delle regioni italiane, l'Emilia-Romagna si segnala per essere una delle aree meno povere d'Italia, sia che si considerino indicatori di povertà tradizionali, di tipo relativo e/o assoluto, sia che si faccia ricorso a misure multidimensionali, come gli indicatori di deprivazione materiale, sia infine che si adotti l'indicatore europeo di povertà o di esclusione

⁵ La dinamica dell'indice di bassa intensità di lavoro è coerente con l'evoluzione del tasso di occupazione in Emilia-Romagna: nel 2011 esso è aumentato di mezzo punto percentuale, per effetto di una contrazione del numero di occupati tra coloro con meno di 24 anni (-4%) e di quelli con età compresa tra i 25 e i 34 anni (-1,9%), a fronte dell'aumento dell'1,6% del numero di occupati tra i 35 e i 54 anni e della forte crescita di quelli con almeno 55 anni (+10%). Questi andamenti sono da mettere in relazione al progressivo invecchiamento della popolazione e all'innalzamento dei limiti anagrafici e contributivi per l'accesso alla pensione attuato dalla fine del decennio scorso [Banca d'Italia 2012].

sociale della Strategia europea 2020, che affianca alla misura tradizionale del rischio di povertà una stima delle dimensioni non monetarie della povertà (la deprivazione materiale grave) e delle situazioni di esclusione dal mercato del lavoro.

Il ricorso a più fonti statistiche e l'impiego di una batteria di indicatori non esattamente correlati tra loro contribuisce a fornire un quadro conoscitivo più articolato del fenomeno della povertà nella Regione, anche in una prospettiva geografica comparata. Permette inoltre di cogliere le tendenze di medio periodo che caratterizzano ciascun indice.

Per quanto concerne l'Emilia-Romagna, i dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano una sostanziale stabilità dell'incidenza della povertà relativa (o rischio di povertà, secondo la terminologia impiegata dall'Eurostat) e dell'indicatore che misura la bassa intensità di lavoro. Un significativo incremento, nell'ultimo biennio, è invece registrato dagli indici di deprivazione materiale, anche nella versione più restrittiva adottata dall'Eurostat. L'effetto combinato di questi fattori fa sì che l'indicatore sintetico di povertà o di esclusione sociale per la regione Emilia-Romagna mostri nel 2011 un aumento di circa due punti percentuali assoluti. L'incremento è in linea, ma inferiore in valore assoluto, con quello che emerge a livello nazionale e interrompe la serie stazionaria precedente. Che ci si trovi di fronte a un punto di svolta rispetto al passato, anche in relazione all'impatto che la crisi economica sta avendo sul tenore di vita delle famiglie, è tuttavia impossibile da accertare. Solo le evidenze empiriche successive potranno confermare se, anche a causa della diminuzione nominale del reddito disponibile delle famiglie e del peggioramento delle condizioni lavorative dei più giovani in corso dalla seconda metà del 2008, l'andamento degli indicatori distributivi che emerge dai dati più recenti troverà ulteriore conferma.

2. Le politiche nazionali e regionali di lotta alla povertà

2.1. Lotta alla povertà e spesa pubblica per l'assistenza: caratteristiche e criticità

I dati relativi alla povertà italiana, presentati nella parte precedente del lavoro, permettono di cogliere non solo i tratti distintivi del fenomeno ma anche di avviare una riflessione sulle politiche di contrasto della povertà nel nostro paese. L'approvazione, in rapida successione, della legge di riforma dell'assistenza (l. n. 328/2000) e della revisione nel 2001 del Titolo V della Costituzione hanno generato un quadro normativo che a distanza di più di un decennio non può dirsi ancora del tutto assestato. A ciò si deve aggiungere l'avvicinarsi, nello stesso periodo, di governi che non sono stati in grado di produrre un quadro coerente di riforme. L'impressione è di avere di fronte un sistema "disorganico e quasi ingovernabile di strumenti, caratterizzato da successive sovrapposizioni": un giudizio formulato dalla Commissione Onofri al termine dei suoi lavori nel 1997 ma che, anche a causa dell'inerzia legislativa dell'ultimo decennio, è in buona parte valido ancor'oggi. Il processo di riforma intrapreso sul finire degli anni novanta si è difatti connotato per una serie di provvedimenti parziali, frutto di aggregazioni successive a carattere settoriale, che hanno finito per accentuare la

frammentarietà degli istituti esistenti e delle diverse responsabilità di governo, senza restituire una politica unitaria e coordinata di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Nello specifico, i principali limiti strutturali delle politiche pubbliche per l'assistenza possono essere ricondotti ai seguenti fattori:

- la netta superiorità dei trasferimenti monetari rispetto alle prestazioni in servizi, gestiti pressoché totalmente a livello statale invece che locale;
- l'elevata frammentazione e categorialità dei programmi di spesa, scarsamente coordinati tra loro;
- il ricorso a criteri di selettività economica non omogenei e scarsamente attendibili in quanto basati sul reddito imponibile Irpef, solo in parte riformati dall'introduzione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee);
- la mancanza di un istituto universale di contrasto alla povertà, sulla falsariga di quelli esistenti in quasi tutti i paesi della Unione europea (UE-27), all'indomani della controversa ma innovativa sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento (RMI), introdotto nel periodo 1999-2003 e poi abbandonato;
- la notevole disparità territoriale nell'entità degli interventi e servizi socio-assistenziali dei Comuni;
- l'insoddisfacente performance redistributiva della spesa complessiva.

La riflessione sulle caratteristiche distintive e sui limiti della spesa di welfare non può prescindere dalla considerazione delle risorse finanziarie messe in gioco dal settore pubblico.

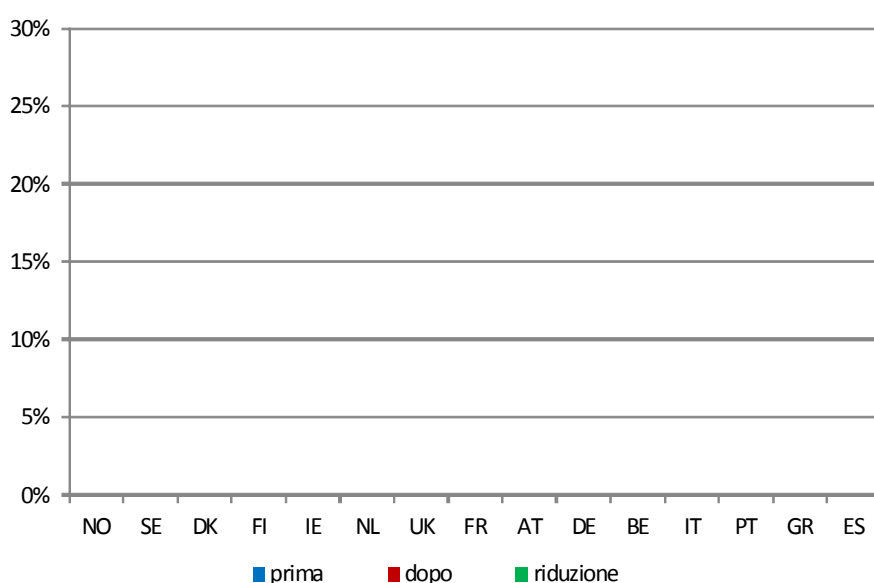
Tab. 10: La spesa per assistenza in Italia nel 2010

	Spesa in miliardi di €	% del Pil
Sostegno delle responsabilità familiari	16,863	1,1
Assegni familiari	6,347	0,4
Detrazioni fiscali per famiglie a carico	10,516	0,7
Contrasto della povertà	16,801	1,1
Assegno per famiglie con tre figli, social card	0,800	0,1
Pensioni sociali	4,001	0,3
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12,000	0,8
Non autosufficienza e handicap	16,394	1,1
Indennità di accompagnamento	12,600	0,8
- di cui per anziani non autosufficienti	8,800	0,6
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1,338	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	2,456	0,2
Offerta di servizi locali	8,605	0,6
Assistenza sociale (servizi)	8,605	0,6
Altre spese	3,237	0,2
Spesa complessiva	61,900	
In % del Pil	4,0	

Fonte: Irs [2011b]

La tabella 10 ricostruisce la spesa pubblica per l'assistenza sostenuta nel 2010, secondo la metodologia suggerita a suo tempo dalla Commissione Onofri (inclusiva di integrazioni al minimo delle pensioni, assegni al nucleo familiare e detrazioni Irpef per carichi familiari, in quanto programmi *tax-benefit* subordinati alla verifica della condizione economica). Le politiche pubbliche per l'assistenza hanno assorbito 61,9 miliardi di euro nel 2010, pari al 4% del Pil. La maggior parte di questa somma, 50 miliardi circa, è costituita da trasferimenti in moneta, erogati dal governo centrale e ripartiti in proporzione uguale tra istituti rivolti al sostegno delle responsabilità familiari, programmi di contrasto della povertà e programmi a favore della non autosufficienza e dell'handicap. Molto ridotta è invece la componente che si materializza in offerta di servizi, che copre non più del 15% circa della spesa complessiva e che è gestita a livello locale. Rientrano in questa voce, denominata in tabella "assistenza sociale", l'ampia gamma di programmi a favore degli anziani non autosufficienti (assistenza domiciliare, ricoveri in case protette), i programmi per l'infanzia (asili nido) nonché programmi di minimo vitale e di aiuto a categorie a rischio di marginalità sociale. Tutte le macro componenti di spesa soffrono di una sottodotazione di risorse, ad esclusione di quelle rivolte al sostegno alle responsabilità familiari, cui sono destinati poco meno di 17 miliardi: deficitarie, rispetto ai livelli di intervento registrati in media in Europa, sono soprattutto le politiche di cura della non autosufficienza e quelle per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Deludente è, infine, l'impatto redistributivo dei trasferimenti monetari, anche a causa della mancanza di un sussidio contro la povertà in quanto tale.

Fig. 5. Percentuale di persone povere prima e dopo i trasferimenti monetari diversi dalle pensioni di vecchiaia/anzianità e di reversibilità in alcuni paesi dell'Unione Europea.



Fonte: Baldini [2012]

Come mostra la figura 5, la capacità di ridurre la povertà relativa da parte dei trasferimenti monetari diversi dalle pensioni di vecchiaia/anzianità e di reversibilità nel nostro paese è tra le minori in Europa. Questo contribuisce a far sì che la quota di soggetti poveri residenti nel nostro paese, al netto dell'intervento redistributivo pubblico, sia una tra le più alte del continente.

La scarsa performance redistributiva delle politiche di welfare nel nostro paese emerge anche con riferimento alle sue singole componenti. Si stima che una quota elevata di spesa dei principali programmi assistenziali vada a vantaggio delle famiglie che non rientrano nella metà più bisognosa della popolazione, né, a maggior ragione, nell'area della povertà economica in senso stretto: ai cinque decili di famiglie più ricche della popolazione va circa un quarto della spesa per pensioni sociali, un terzo di quella per assegni familiari e quasi il 60% della spesa per le indennità di accompagnamento [Irs 2011b]. Se il dato riguardante le indennità di accompagnamento discende dal fatto che la loro erogazione non è subordinata alla prova dei mezzi, è comunque evidente che una percentuale rilevante della spesa di welfare si disperde in decili della distribuzione ben lontani dall'area del disagio economico: ciò anche a causa dell'applicazione di criteri di selettività economica non uniformi tra loro, riconducibili al solo reddito personale definito a fini fiscali e incapaci di dare conto della reale condizione di bisogno dei beneficiari. *Spill-over* distributivi non dissimili da quelli degli assegni familiari e delle pensioni sociali emergerebbero verosimilmente anche con riferimento alle integrazioni al minimo delle pensioni, se solo fossero disponibili dati non aggregati su questa voce di spesa.

Di due tra i programmi assistenziali gestiti dallo Stato, le integrazioni al minimo delle pensioni e le pensioni sociali, è possibile analizzare come si ripartisce a livello regionale la platea dei percettori, l'importo medio delle prestazioni (ossia la componente integrata al minimo e la pensione sociale), nonché la spesa complessiva [cfr. tab. 11].

La tabella 11 riporta anche l'importo medio annuo dell'integrazione, ossia la componente non contributiva del trattamento minimo, e mostra come, a livello regionale, è la Lombardia ad aver maggiormente beneficiato di tale istituto, sia in termini di importo annuo erogato (il più alto, dopo quello dell'Umbria) sia in termini di numero di destinatari, pari a circa 544.000 utenti. Le regioni che, oltre alla Lombardia, presentano i valori più elevati, sia in termini di numero di beneficiari che di importo medio annuo dell'integrazione, sono Campania, Sicilia, Veneto, Lazio e Piemonte.

Tab. 11: Pensioni integrate al trattamento minimo distinte per regione - 2010

REGIONE	Numero beneficiari	Importo medio annuo in pagamento	Importo medio annuo dell'integrazione	Totale spesa annuale
Piemonte	299.377	5.254	2.882,02	862.811.040
Valle D'Aosta	8.152	4.855	2.734,68	22.293.119
Lombardia	543.810	5.163	2.964,72	1.612.246.939
Liguria	123.050	5.259	2.961,84	364.453.809
Trentino A.A.	68.144	5.077	2.818,86	192.088.096
Veneto	319.419	4.957	2.765,49	883.348.932
Friuli V.G.	99.760	4.919	2.885,24	287.831.712
Emilia-Romagna	292.286	5.006	2.795,60	817.115.180
Toscana	259.139	4.928	2.896,25	750.530.111
Umbria	77.844	4.649	3.000,58	233.576.807
Marche	147.077	4.716	2.895,23	425.822.257
Lazio	303.342	5.290	2.928,22	888.251.929
Abruzzo	127.894	4.830	2.824,90	361.287.275
Molise	40.760	4.823	2.875,96	117.223.967
Campania	365.869	5.177	2.814,36	1.029.686.603
Puglia	249.388	4.797	2.626,46	655.007.108
Basilicata	61.086	4.646	2.835,62	173.216.647
Calabria	167.252	4.879	2.786,19	465.995.382
Sicilia	340.795	4.809	2.839,12	967.557.219
Sardegna	117.106	4.661	2.953,14	345.829.991
Totale	4.011.550	5.000	2.855,80	11.456.174.060

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

La tabella successiva fornisce un quadro regionale della distribuzione per platea dei beneficiari, importo medio della pensione e spesa complessiva delle pensioni sociali [cfr. tab. 12]. A riprova del carattere assistenziale dell'istituto e dell'imperfetto ruolo redistributivo svolto, limitato agli ultra sessantacinquenni a basso reddito (accertato in base alle sole dichiarazioni fiscali Irpef), si nota come siano le grandi regioni del Meridione, segnatamente Campania e Sicilia, a presentare i valori più elevati, sia per numero di beneficiari sia per spesa totale annua della prestazione. Così come più elevato, in tali regioni, è il numero di prestazioni in rapporto alla popolazione anziana (dato non riportato in tabella).

Tabella 12: Pensioni e assegni sociali per regione, 2010

REGIONE	Numero	Importo medio annuo	Spesa totale annuale
Piemonte	33.405	4.272,54	142.724.115
Valle D'Aosta	879	4.246,82	3.732.951
Lombardia	73.361	4.218,69	309.487.647
Liguria	20.897	4.282,71	89.495.837
Trentino A.A.	6.076	4.198,71	25.511.346
Veneto	36.129	4.052,50	146.412.682
Friuli V.G.	11.499	4.130,51	47.496.764
Emilia-Romagna	31.591	4.201,93	132.743.186
Toscana	39.693	4.113,24	163.266.835
Umbria	12.700	4.130,33	52.455.158
Marche	15.747	4.092,14	64.438.943
Lazio	94.060	4.350,12	409.172.315
Abruzzo	22.534	4.090,17	92.167.825
Molise	4.055	4.148,05	16.820.355
Campania	120.746	4.354,85	525.830.646
Puglia	71.617	4.099,86	293.619.924
Basilicata	8.717	4.027,40	35.106.879
Calabria	38.815	4.192,35	162.726.217
Sicilia	126.126	4.046,99	510.431.014
Sardegna	29.404	4.084,20	120.091.729
Totale	798.051	4.189,87	3.343.732.338

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

2.2. La Carta Acquisti

Le manovre di finanza pubblica dell'ultimo quadriennio, dettate dall'obiettivo prevalente del risanamento finanziario in un contesto di crescita economica nulla o negativa, hanno inciso più sulla composizione che sugli aggregati della spesa pubblica per assistenza: i trasferimenti in moneta, se si escludono le indennità di accompagnamento (passate da 10 a 12,6 miliardi di euro dal 2006 al 2010), sono rimasti stazionari in termini reali, mentre sono stati ridotti i fondi statali destinati al welfare territoriale, in particolare quello comunale, scesi da 2,5 miliardi nel 2008 a 540 milioni nel 2011. Nel 2012 essi dovrebbero ulteriormente scendere a circa 230 milioni di euro per poi assestarsi nell'anno successivo a 201 milioni (una contrazione di circa il 90% rispetto al 2008).

Per quanto riguarda le misure introdotte ex-novo a partire dal 2008 a sostegno del reddito, anche in relazione al possibile impatto negativo della crisi, queste sono consistite in interventi meramente emergenziali: rientrano in questa logica il cosiddetto bonus famiglia (la cui spesa è

stata stimata in 2,4 miliardi di euro) e il bonus elettrico, uno sconto tariffario sul consumo di energia elettrica delle famiglie con maggior disagio economico o in cui risiede un malato grave che utilizza apparecchiature elettromedicali per il mantenimento in vita. Sia il bonus famiglia sia quello elettrico hanno esercitato un apprezzabile impatto redistributivo a favore delle famiglie povere, a cui è andata una quota più che proporzionale della spesa complessiva. Ciononostante questi interventi si sono caratterizzati per la loro natura una tantum (il bonus famiglia) o categoriale (dal bonus famiglia sono stati esclusi i contribuenti con partita Iva), nonché per la mancata uniformità dei criteri di selettività economica applicati (il reddito a fini fiscali per il bonus famiglia, l'Isee per quello elettrico). L'impressione è che si sia trattato di misure estemporanee, che hanno reso il comparto dell'assistenza ancor più frastagliato, sbilanciato a favore dei trasferimenti in moneta, distribuito in rivoli di spesa spesso trascurabili e poco incisivi sul piano equitativo.

Un discorso a parte merita la Carta acquisti, meglio nota come *Social Card*, istituita con il d.l. n. 112/2008, poi convertito nella l. n. 133 del 6 agosto 2008, che rappresenta una forma inedita di strumento di contrasto della povertà assoluta, non solo per gli standard italiani ma anche per quelli europei. La Carta Acquisti è una normale carta di pagamento elettronico prepagata con un importo pari a 40 euro mensili, utilizzabile in tutti i negozi di generi alimentari e supermercati abilitati al circuito Mastercard ed in possesso dei codici merceologici previsti. Essa può essere utilizzata anche per l'acquisto di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici, in aggiunta al pagamento delle bollette della luce e del gas, dando inoltre diritto a eventuali sconti aggiuntivi sulla vendita ordinaria negli esercizi commerciali aderenti all'apposita convenzione e che espongono lo stesso simbolo presente sulla carta.

Ne possono fare richiesta solo i cittadini italiani residenti, di età pari almeno a 65 anni, o i nuclei in cui sono presenti bambini con almeno 3 anni; a entrambe le tipologie di beneficiari si applicano poi requisiti economici molto stringenti.

In particolare, per i soggetti con almeno 65 anni si richiede:

- di essere fiscalmente incapienti, ossia che l'Irpef netta calcolata con riferimento al secondo periodo di imposta antecedente al momento di richiesta del beneficio sia nulla;
- che i trattamenti pensionistici e assistenziali percepiti siano di importo inferiori a 6.000 euro se si hanno meno di 70 anni o a 8.000 se si supera tale soglia di età;
- un Isee, in corso di validità, inferiore a 6.000 euro;
- di non essere singolarmente o, se coniugati, insieme al coniuge:
 - a) proprietari di più di un autoveicolo,
 - b) proprietari di un immobile ad uso abitativo per una quota di proprietà maggiore del 25%,
 - c) proprietari di immobili non a uso abitativo per una quota maggiore del 10%,
 - d) intestatari di più di una utenza elettrica domestica,
 - e) intestatari di una utenza elettrica non domestica,
 - f) titolari di un patrimonio immobiliare non superiore a 15.000 euro.

Per i bambini di età inferiore a 3 anni si applicano criteri di selezione analoghi.

Per quanto riguarda il finanziamento della misura, al momento dell'entrata in vigore della Social Card, la legge 133/2008 prevedeva un ammontare di stanziamenti quantificato in 420 milioni, provenienti da 170 milioni di euro di origine pubblica, messi a disposizione dal precedente d.l., e da due fondi di 50 e 200 milioni di natura privata, forniti da donazioni versate rispettivamente da Enel ed Eni. Va peraltro notato come, mentre si sponsorizzava la Carta Acquisti, il Fondo nazionale per le politiche sociali del 2009 subiva una diminuzione di 271 milioni di euro, a dimostrazione di come quest'intervento fosse finanziato non tanto tramite nuovi stanziamenti alla lotta alla povertà, bensì sottraendo risorse dalla spesa sociale già destinata ai comuni. Successivamente, altri interventi normativi hanno convogliato verso il Fondo Carta Acquisti risorse provenienti da fonti di vario tipo, come ad esempio una quota parte del fondo alimentato dai cosiddetti conti dormienti⁶, fino ad arrivare alla dotazione di 808 milioni presentata con il rendiconto reso pubblico dal ministero dell'Economia e delle Finanze.

Al momento della sua presentazione, nel 2008, il governo allora in carica ha anche fornito una prima stima preventiva dei potenziali beneficiari della misura, grazie all'ausilio delle principali banche dati detenute dall'Inps e dalla Agenzia delle entrate. Le informazioni presenti al loro interno hanno pertanto permesso di individuare un numero massimo di potenziali beneficiari pari a 1 milione di soggetti di età superiore a 65 anni e a 300mila di età inferiore a 3 anni. Tale cifra ha rappresentato l'insieme a cui si è fatto riferimento per valutare il numero massimo dei soggetti che avrebbero potuto accedere al programma Carta Acquisti e, nello stesso tempo, la copertura finanziaria dell'iniziativa. In realtà, come si vedrà tra breve, sommando tutti i soggetti che anche se idonei non hanno effettivamente presentato domanda e quelli non in possesso di tutti i requisiti previsti, la numerosità della platea effettiva, a regime, si riduce significativamente.

Dall'analisi dei dati forniti dall'infrastruttura informatica per la verifica dei requisiti denominata SICA⁷, è possibile ottenere evidenze empiriche riguardo la diffusione e l'utilizzo della Social card, nonché sulla platea dei beneficiari aggiornati a ottobre 2012. Con riferimento all'ultimo biennio (2011 e 2012) la tabella 13 mostra la consistenza delle due platee di utenti, anziani over65 e bambini minori di 3 anni, della Social card. In entrambi gli anni gli anziani rappresentano i destinatari privilegiati della misura, sia in termini di numero di beneficiari sia in termini proporzionali. Nonostante per il 2012 manchi il dato relativo all'ultimo bimestre, le percentuali risultano pressoché invariate: nel 2011 su un totale di 426.725 beneficiari, il 59,2% era composto da anziani, così come nei primi cinque bimestri del 2012 su 424.537 utenti totali, gli over65 hanno costituito il 59,1%.

⁶ Si definiscono "dormienti" quei conti correnti, dove per un periodo di 10 anni non è stata svolta alcuna movimentazione volontaria incluso un estratto conto. Si stima che in Italia essi siano approssimativamente pari ad un milione per un totale di circa 800 milioni di euro di patrimonio netto.

⁷ Il sistema informativo Carta Acquisti (SICA) è un'infrastruttura informatica a supporto dell'amministrazione sia per la verifica dei requisiti dei soggetti richiedenti che per la concessione del beneficio della Carta Acquisti; essa si articola in diversi applicativi presenti presso i diversi soggetti coinvolti nel processo di rilascio della Carta, quali il Gestore del servizio, il Soggetto attuatore, il Ministero dell'economia e delle finanze nonché diverse pubbliche amministrazioni in possesso di banche dati utilizzate per i controlli dei requisiti di ogni domanda.

Tab. 13: Beneficiari della Carta Acquisti per età, anni 2011 e 2012

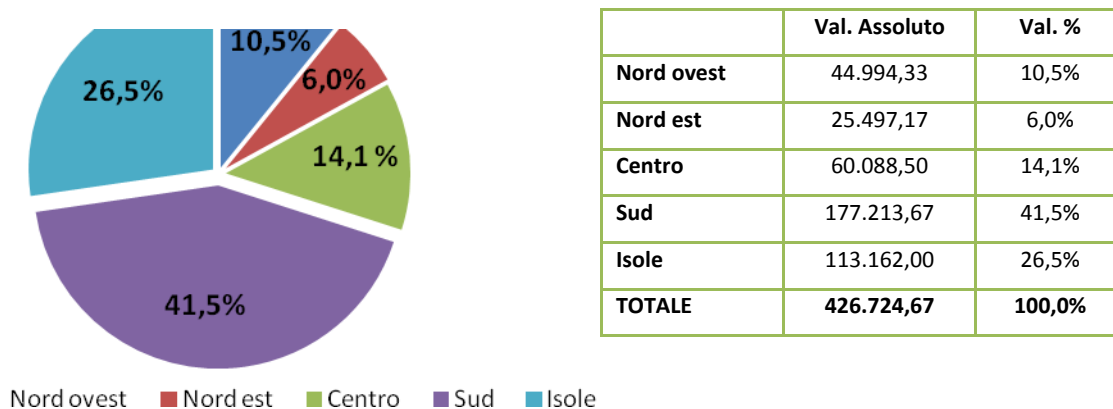
	2011		2012	
	valore assoluto	valore %	valore assoluto	valore %
Bambini	174.280	40,8%	173.774	40,9%
Anziani	252.445	59,2%	250.763	59,1%
TOTALE	426.725	100,0%	424.537	100,0%

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (elaborazioni su dati SICA - Sistema Informativo Carta Acquisti).

Le figure 6 e 7 forniscono un'altra rappresentazione della platea dei beneficiari, in funzione della ripartizione territoriale di residenza. Il quadro che emerge è coerente con la mappa della distribuzione dell'incidenza della povertà sul territorio italiano: circa i due terzi dei beneficiari risiede nel Mezzogiorno (Sud ed Isole) mentre il restante terzo si divide per il 2011 tra il 14,1% del Centro, il 10,5% del Nord Ovest e il 6,0% del Nord Est. Stessa fotografia per il 2012: a fronte di un 42,3% di beneficiari al Sud, in aumento rispetto al 2011, se ne rintraccia invece un 5,7% al Nord Est.

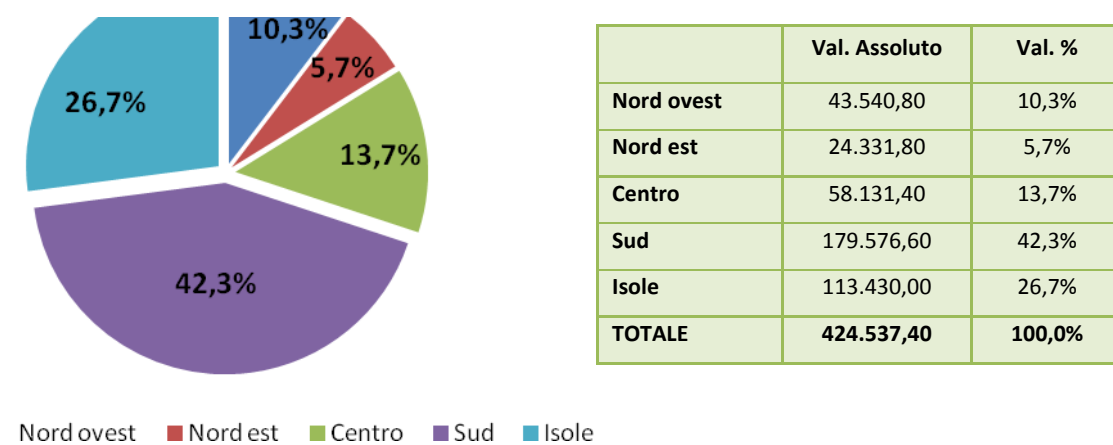
Le tabelle 14 e 15 disaggregano la platea degli utenti, oltre che per età, anche in funzione della macro-area geografica e della regione di appartenenza. Partendo dal dato relativo alla macro area territoriale, si nota in entrambe le tabelle che mentre nel Centro-Nord i beneficiari sono per più dei due terzi anziani e solo per un terzo bambini, in quelle del Sud e nelle Isole le due tipologie di beneficiari si ripartiscono sostanzialmente in modo uniforme. Entrando nello specifico della macroarea, si osserva come le medie per ripartizione territoriale presentino anch'esse una certa variabilità su base regionale. Prendendo a riferimento il 2011, la quota dei bambini sul totale dei beneficiari, nelle Regioni del Nord Ovest varia tra il 14% della Liguria (il valore minimo tra tutte le regioni) e il 33,8% della Valle d'Aosta; nel Nord Est tra il 16% del Veneto e il 29,9% dell'Emilia-Romagna; nelle Regioni del Centro l'intervallo di variazione delle quote di ripartizione si restringe, oscillando tra il 16,6% dell'Abruzzo e il 25% delle Marche; nel Mezzogiorno la percentuale di bambini beneficiari della misura aumenta in modo considerevole, sfiorando (e in un caso, la Campania, superando) il 50%. I dati relativi ai primi dieci mesi del 2012 indicano un quadro sostanzialmente inalterato: le percentuali regionali si modificano solo lievemente, tranne nel caso dell'Abruzzo dove la quota dei beneficiari over65 sale dal 83,4% al 90,7%, un valore percentuale maggiore anche di quello della Liguria, fermo all'86,4%. Per quanto riguarda il bacino d'utenza della Carta Acquisti in Emilia-Romagna, esso riflette l'andamento delle altre zone del Centro-nord: nel 2011 una quota molto alta, pari al 70,1%, di utenti è costituita da anziani, valore che si mantiene pressoché stabile nel 2012.

Fig. 6: Beneficiari della Carta Acquisti per ripartizione geografica, 2011



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (elaborazioni su dati SICA - Sistema Informativo Carta Acquisti).

Fig. 7: Beneficiari della Carta Acquisti per ripartizione geografica, 2012



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (elaborazioni su dati SICA - Sistema Informativo Carta Acquisti).

Tab. 14: Beneficiari della Carta Acquisti distinti per età e ripartizione geografica - 2011

REGIONE	Valori Assoluti			Valori %	
	ANZIANI	BAMBINI	TOTALE	ANZIANI	BAMBINI
NORD OVEST	34.799	10.195	44.994	77,3%	22,7%
Liguria	5.253	859	6.111	86,0%	14,0%
Lombardia	18.468	5.461	23.929	77,2%	22,8%
Piemonte	10.898	3.784	14.683	74,2%	25,8%
Valle d'Aosta	180	92	272	66,2%	33,8%
NORD EST	19.794	5.703	25.497	77,6%	22,4%
Emilia-Romagna	6.471	2.762	9.233	70,1%	29,9%
Friuli Venezia Giulia	2.344	703	3.047	76,9%	23,1%
Trentino Alto Adige	643	273	917	70,2%	29,8%
Veneto	10.336	1.966	12.302	84,0%	16,0%
CENTRO	42.325	11.335	60.089	70,4%	18,9%
Abruzzo	5.362	1.066	6.428	83,4%	16,6%
Lazio	28.767	7.703	36.470	78,9%	21,1%
Marche	3.322	1.108	4.430	75,0%	25,0%
Toscana	8.529	2.039	10.568	80,7%	19,3%
Umbria	1.707	485	2.192	77,9%	22,1%
SUD	86.466	90.748	177.214	48,8%	51,2%
Basilicata	2.353	1.223	3.576	65,8%	34,2%
Calabria	13.857	13.773	27.631	50,2%	49,8%
Campania	47.183	53.616	100.799	46,8%	53,2%
Molise	1.417	585	2.002	70,8%	29,2%
Puglia	21.655	21.551	43.207	50,1%	49,9%
ISOLE	59.815	53.347	113.162	52,9%	47,1%
Sardegna	7.748	4.832	12.581	61,6%	38,4%
Sicilia	52.067	48.515	100.581	51,8%	48,2%
REGIONE INDEFINITA ⁸	3.883	1.886	5.769	67,3%	32,7%
TOTALE	247.082	173.214	426.725	57,9%	40,6%

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (elaborazioni su dati SICA - Sistema Informativo Carta Acquisti).

⁸ Quest'area raccoglie tutti i casi in cui non è stato possibile individuare il codice in grado di associare il singolo beneficiario con il proprio comune di residenza; le casistiche maggiori riguardano i comuni dell'Abruzzo.

Tabella 15: Beneficiari della Carta Acquisti distinti per età e ripartizione geografica – gennaio-ottobre 2012

REGIONE	Valori Assoluti			Valori %	
	ANZIANI	BAMBINI	TOTALE	ANZIANI	BAMBINI
NORD OVEST	33.831	9.710	43.541	77,7%	22,3%
Liguria	5.048	792	5.840	86,4%	13,6%
Lombardia	17.944	5.095	23.040	77,9%	22,1%
Piemonte	10.665	3.723	14.388	74,1%	25,9%
Valle d'Aosta	174	99	273	63,6%	36,4%
NORD EST	19.012	5.320	24.332	78,1%	21,9%
Emilia-Romagna	6.206	2.617	8.824	70,3%	29,7%
Friuli Venezia Giulia	2.276	695	2.971	76,6%	23,4%
Trentino Alto Adige	625	259	884	70,7%	29,3%
Veneto	9.904	1.749	11.653	85,0%	15,0%
CENTRO	45.997	12.134	58.131	79,1%	20,9%
Abruzzo	4.839	497	5.336	90,7%	9,3%
Lazio	28.396	8.255	36.651	77,5%	22,5%
Marche	3.124	1.038	4.162	75,1%	24,9%
Toscana	8.013	1.904	9.917	80,8%	19,2%
Umbria	1.625	441	2.067	78,7%	21,3%
SUD	88.012	91.564	179.577	49,0%	51,0%
Basilicata	2.315	1.336	3.651	63,4%	36,6%
Calabria	13.792	14.429	28.221	48,9%	51,1%
Campania	48.961	53.795	102.756	47,6%	52,4%
Molise	1.368	604	1.972	69,4%	30,6%
Puglia	21.577	21.400	42.977	50,2%	49,8%
ISOLE	60.124	53.306	113.430	53,0%	47,0%
Sardegna	7.610	5.093	12.704	59,9%	40,1%
Sicilia	52.514	48.213	100.726	52,1%	47,9%
REGIONE INDEFINITA ⁹	3.787	1.740	5.527	68,5%	31,5%
TOTALE	250.763	173.774	424.537	59,1%	40,9%

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (elaborazioni su dati SICA - Sistema Informativo Carta Acquisti).

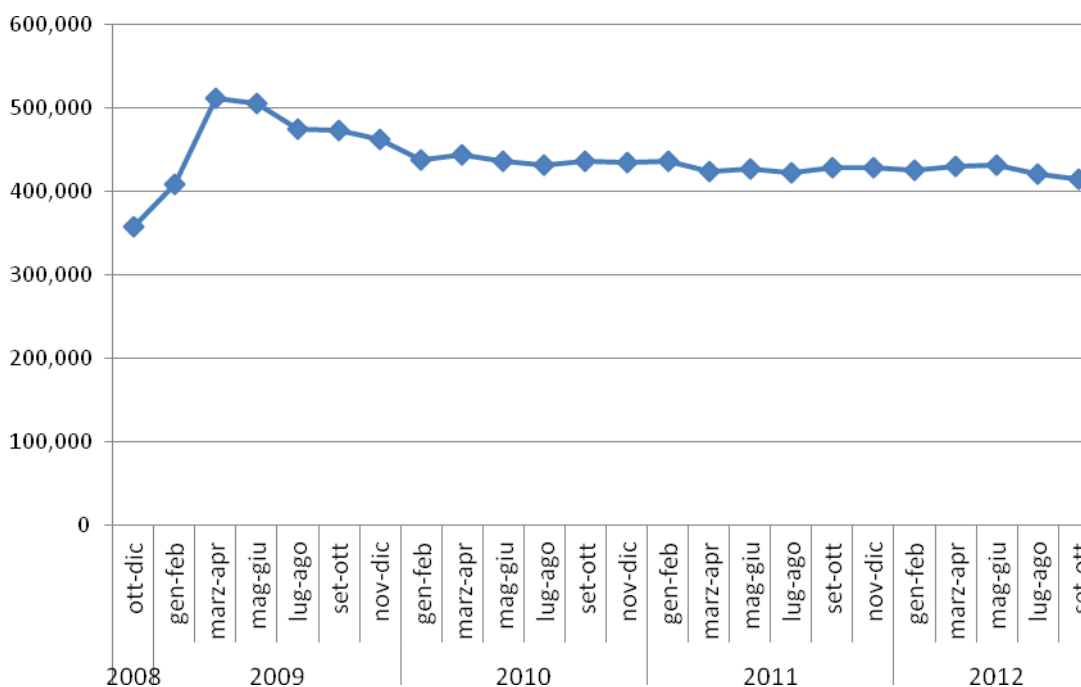
Per quanto riguarda, invece, l'andamento nel biennio del numero assoluto di beneficiari della Carta Acquisti, esso risulta in aumento tra i residenti al Sud nel 2012 rispetto all'anno

⁹ Quest'area raccoglie tutti i casi in cui non è stato possibile individuare il codice in grado di associare il singolo beneficiario con il proprio comune di residenza; le casistiche maggiori riguardano i comuni dell'Abruzzo.

precedente di circa 2.500 unità. Il dato è tanto più significativo quanto più si considera che il valore del 2012 riportato in tabella include solo i primi 5 bimestri. Che questo ampliamento della platea degli aventi diritto alla misura nel Meridione (Sud e Isole) sia da mettere in relazione al manifestarsi degli effetti della crisi economica sui bilanci familiari è un'ipotesi non infondata, anche se un andamento opposto, di difficile interpretazione visto il perdurare della recessione, caratterizza le altre aree del Paese.

Sempre con riferimento all'analisi temporale dell'accesso alla Carta Acquisti, la figura 8 dà conto del flusso dei beneficiari della misura, per ogni bimestre, dall'inizio del programma al 31 ottobre 2012 su tutto il territorio nazionale. Si osserva innanzitutto come dal bimestre iniziale si raggiunge rapidamente, nel secondo bimestre 2009, il massimo storico di oltre 500 mila unità; in seguito il numero dei beneficiari si riduce per collocarsi, sin dall'inizio del 2010, al di sotto delle 450 mila unità e mantenere questo trend fino alla fine del quinto bimestre del 2012, quando si sfiorano le 400.000 unità. La dinamica temporale appena descritta è verosimilmente da mettere anche in relazione al decreto interdipartimentale (G.U. 1° dicembre 2008) che poco dopo l'avvio della Carta Acquisti ha introdotto per i richiedenti ultra 65enni, in aggiunta al requisito economico basato sull'Isee, un'ulteriore soglia riguardante i trattamenti pensionistici e assistenziali non ricompresi nell'Isee perché esenti dall'Irpef. Il controllo preventivo sul soddisfacimento di questo requisito ha pertanto determinato, nei periodi successivi, una riduzione del numero dei beneficiari anziani, che si è manifestata soprattutto nel Centro-Nord.

Fig. 8: Beneficiari correnti della Carta Acquisti dal 2008 al 2012, Italia



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (elaborazioni su dati SICA - Sistema Informativo Carta Acquisti).

A conclusioni simili sulla dinamica degli utenti si giunge anche se si osservano i dati della spesa totale, data dagli importi accreditati ai beneficiari, suddivisi anch'essa per macro-aree e regione di residenza [cfr. tab. 16]. In linea con la distribuzione percentuale dei beneficiari, la spesa totale si concentra per la maggior parte nel Mezzogiorno (Sud e Isole), che assorbe più della metà dell'importo complessivo. Sicilia e Campania si confermano le regioni più beneficiate dalla misura, a cui va il 23,6% del totale accreditato nel 2011, a fronte dello 0,1% e dello 0,2%, rispettivamente, della Valle d'Aosta e del Trentino. Il quadro rimane pressoché inalterato nel 2012, con l'unica variante relativa al già sottolineato aumento dell'accesso alla misura al Sud e nelle Isole, destinato probabilmente ad essere confermato nell'ultimo bimestre dell'anno. In sintesi, ad un totale di poco più di 420.000 unità di beneficiari, corrispondono quasi 205 milioni di euro accreditati dallo Stato sulle Carte Acquisti erogate in tutta Italia.

L'analisi dell'impatto della Carta Acquisti non può dirsi completa senza una stima degli effetti redistributivi e della capacità di *targeting* dello strumento stesso. A tale scopo, ci si avvale dello studio contenuto nel rapporto annuale della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale del 2009, che esamina il probabile impatto della Carta sulla povertà delle famiglie nel periodo compreso tra il dicembre 2008 e il dicembre 2010. Se classifichiamo la popolazione italiana in decili di famiglie ordinate per livello crescente di reddito disponibile equivalente, la tabella 17 mostra la quota e il numero assoluto di famiglie beneficiarie, e la ripartizione della spesa complessiva, distinti per decili.

Su un totale stimato di 722.524 famiglie beneficiarie, più della metà appartiene al decile più povero e oltre il 90% ai primi due. La percentuale di famiglie beneficiarie della Carta Acquisti è inoltre rapidamente decrescente al crescere del decile: la misura va a vantaggio del 17,8% dei nuclei del primo, del 7,5% del secondo, contro valori trascurabili nei decili successivi. La Carta sembra quindi intercettare la popolazione più povera, a cui viene destinata la quota prevalente della spesa (il primo decile si appropria del 57% della spesa totale). Cionondimeno, la sua capacità di ridurre la povertà è limitata: nel complesso essa interessa solo il 3% del totale delle famiglie italiane, di cui meno di una famiglia su cinque fra quelle povere in senso assoluto. Considerato che le risorse necessarie per azzerare la povertà estrema sono stimate in circa 4 miliardi di euro, una spesa annua prevista di 400 milioni è chiaramente insufficiente per incidere davvero sulla povertà assoluta.

In sintesi, il *targeting* della Carta (ossia la sua capacità di intercettare soggetti effettivamente bisognosi) si dimostra all'altezza delle aspettative, ma l'impatto redistributivo della misura è inadeguato, andando a vantaggio di una quota molto esigua della popolazione, pari a circa la metà delle famiglie in condizione di povertà assoluta.

Tabella 16: Spesa complessiva per la Carta Acquisti per ripartizione geografica - 2011 e 2012

REGIONE	2011		2012	
	Valori Assoluti	valori %	Valori Assoluti	Valori %
NORD OVEST	21.597.280	10,5%	20.899.584	10,3%
Liguria	2.933.360	1,4%	2.803.296	1,4%
Lombardia	11.485.680	5,6%	11.059.104	5,4%
Piemonte	7.047.680	3,4%	6.906.144	3,4%
Valle d'Aosta	130.560	0,1%	131.040	0,1%
NORD EST	12.238.640	6,0%	11.679.264	5,7%
Emilia-Romagna	4.431.600	2,2%	4.235.424	2,1%
Friuli Venezia Giulia	1.462.320	0,7%	1.426.272	0,7%
Trentino Alto Adige	439.920	0,2%	424.128	0,2%
Veneto	5.904.800	2,9%	5.593.440	2,7%
CENTRO	28.842.480	14,1%	27.903.072	13,7%
Abruzzo	17.505.760	8,5%	17.592.480	8,6%
Lazio	2.126.320	1,0%	1.997.568	1,0%
Marche	5.072.720	2,5%	4.759.968	2,3%
Toscana	1.052.160	0,5%	991.968	0,5%
Umbria	3.085.520	1,5%	2.561.088	1,3%
SUD	85.062.560	41,5%	86.196.768	42,3%
Basilicata	1.716.480	0,8%	1.752.384	0,9%
Calabria	13.262.640	6,5%	13.545.888	6,6%
Campania	48.383.600	23,6%	49.323.072	24,2%
Molise	960.720	0,5%	946.368	0,5%
Puglia	20.739.120	10,1%	20.629.056	10,1%
ISOLE	54.317.760	26,5%	54.446.400	26,7%
Sardegna	6.038.720	2,9%	6.097.728	3,0%
Sicilia	48.279.040	23,6%	48.348.672	23,7%
REGIONE INDEFINITA	2.769.120	1,4%	2.652.864	1,3%
TOTALE	204.827.840	100,0%	203.777.952	100,0%

Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (elaborazioni su dati SICA - Sistema Informativo Carta Acquisti).

Tabella 17: Effetti distributivi della Carta Acquisti: valori percentuali e assoluti di beneficiari e quota cumulata della spesa totale per decile

Decili	% famiglie beneficiarie	Numero famiglie beneficiarie	Quota cumulata della spesa totale
1	17,8%	428.350	57%
2	7,5%	180.981	84%
3	2,8%	66.024	93%
4	1,2%	28.847	98%
5	0,3%	7.315	98%
6	0,1%	2.146	99%
7	0,2%	4.445	99%
8	0,1%	2.800	100%
9	0,1%	1.616	100%
10	0%	0	100%
Totale	3%	722.524	100%

Fonte: Commissione d'indagine sull'esclusione sociale (2009).

La principale causa della scarsa efficacia della Carta Acquisti è data dall'accentuata categorialità dei criteri di ammissione, non in grado di cogliere la totalità delle tipologie familiari in condizioni di bisogno economico estremo. Restringendo difatti la platea dei beneficiari unicamente agli over65 e alle famiglie con bambini inferiori ai 3 anni di età, si finisce per escludere dal campo di applicazione nuclei numerosi con figli non in piccolissima età o quelli composti da adulti non anziani, eventualmente non occupati. Paradossalmente, il superamento da parte del figlio più piccolo del limite d'età dei 3 anni fa venire meno il diritto alla Carta, pur non presupponendo un'uscita dalla condizione di difficoltà economica. L'effetto è di discriminare in modo del tutto ingiustificato tra famiglie ugualmente povere. Va infine considerata la negazione del diritto all'accesso alla Carta da parte dei cittadini stranieri, anche se regolarmente residenti, con il risultato di trascurare un numero significativo di famiglie in cui il disagio economico può essere molto grave.

I limiti della Social Card appaiono strutturali e difficilmente sanabili, a meno di una riforma radicale del programma. Oltre al già citato problema di mancato universalismo, il disegno della Carta Acquisti è criticabile sotto un profilo di iniquità territoriale: la legge stabilisce infatti che i limiti di Isee per il conseguimento del beneficio e del trasferimento monetario siano uguali in tutte le regioni, trascurando così la marcata differenza nei livelli medi dei prezzi fra nord e sud del paese. La Carta, così concepita, finisce per avvantaggiare i poveri residenti nelle regioni meridionali, dove il costo della vita è notevolmente più basso, e sfavorire i cittadini del Nord e del Centro. A queste riflessioni bisogna poi aggiungere un'altra considerazione riguardante il *welfare locale*: nel suo disegno originario, si prevedeva che la Social card fosse gestita dall'Inps, senza possibilità di coinvolgimento per alcun soggetto degli enti locali o del terzo settore.

L'obiettivo che, viceversa, si sarebbe dovuto perseguire non era tanto quello della semplice erogazione di denaro, bensì quello di fornire assieme ad un trasferimento monetario una serie di servizi, volti alla promozione di percorsi di inserimento lavorativo, formazione educativa e assistenza agli anziani, ideati appositamente con la collaborazione e il confronto di enti no profit e Comuni.

Anche in relazione al trasferimento pubblico da cui la Carta Acquisti trae ispirazione, lo statunitense *Food Stamp Program*, sostituito dal 2008 dall'analogo *Supplemental Nutrition Assistance Program*, il confronto risulta perdente. Il programma americano costituisce una misura universale di sostegno del reddito familiare, il cui valore monetario è legato al costo di un paniere di alimenti considerati strettamente essenziali. Subordinando l'utilizzo all'acquisto di beni alimentari, esso ha la finalità di contrastare non solo situazioni di povertà economica ma anche comportamenti devianti dettati da abuso di alcool o droghe. L'accesso alla misura viene stabilito sulla base di una stringente verifica della condizione economica, le cui soglie di esclusione variano territorialmente, da Stato a Stato, per tenere conto del diverso costo della vita tra le diverse aree del paese. Pur configurandosi come un programma altamente selettivo, non ha le caratteristiche di categorialità tipiche della Carta Acquisti, è di importo più consistente, integra la capacità di spesa di circa il 15% della popolazione residente ed è condizionato alla disponibilità a lavorare.

2.3. Verso una nuova Social card

A distanza di soli quattro anni dalla sua introduzione, la Carta Acquisti è stata oggetto di numerose proposte di riforma: tra queste merita di essere citata, per la sua accuratezza e organicità, quella presentata nel 2010 dalle Acli, riguardante un piano nazionale di durata triennale, in grado di migliorare e trasformare la Carta Acquisti attuale in una Nuova Social Card (NSC) [Gori *et al.* 2011]. La proposta di riforma si prefigge non solo di essere più efficace sul piano redistributivo, a parità di costi per il bilancio pubblico, ma anche tale da integrarsi nel nuovo assetto federale dello Stato. Le caratteristiche rintracciabili nella NSC, alla luce dell'ipotesi di riforma delle Acli sarebbero le seguenti:

- *Universalismo*: la NSC si propone di ampliare il bacino di utenza in modo da raggiungere l'intero universo delle famiglie in povertà assoluta e residenti in Italia, senza escludere né cittadini stranieri con regolare permesso di soggiorno né i senza fissa dimora.
- *Equità territoriale*: si prevede di variare le soglie economiche di accesso e l'importo mensile della Carta in base al costo della vita nel territorio di riferimento, considerando le macro-aree del paese (Nord/Centro/Sud) e la dimensione dell'aggregato territoriale in cui una famiglia vive (aree metropolitane/ grandi comuni/ piccoli comuni).
- *Adeguatezza dell'importo*: il trasferimento per ogni famiglia viene posto pari a una quota, il 40%, della differenza tra la soglia di povertà assoluta e il reddito familiare

disponibile equivalente del richiedente, a cui si aggiunge una componente abitativa; il reddito da lavoro verrebbe computato solamente nella misura dell'80% e si escluderebbero dai potenziali beneficiari le famiglie con patrimonio mobiliare superiore a 30.000 euro e con immobili diversi dalla prima casa. L'obiettivo è quello di erogare un trasferimento monetario a tutte le famiglie che hanno un reddito inferiore alle soglie di povertà assoluta calcolate dall'Istat: si stima che ciascuna famiglia in povertà assoluta riceverebbe un trasferimento medio di 1.548 euro annui, pari a 129 euro mensili. Il reddito medio dei beneficiari passerebbe così da 8.400 a 9.950 euro, con un incremento del 18% e una percentuale di coinvolgimento delle famiglie povere assolute pari al 15%.

- *Welfare locale e welfare mix*: si propone di aggiungere alla prestazione monetaria la fornitura di servizi alla persona gestiti e organizzati a livello di ambito territoriale sociale così come definito dalla stessa legge n. 328/2000. L'obiettivo è dunque quello del coinvolgimento dell'intera rete dei servizi alla persona, tramite una prima valutazione della situazione e un successivo indirizzo dell'utente verso il percorso più appropriato. Oltre al welfare locale la NSC intende assegnare uno spazio maggiormente di rilievo anche al Terzo settore tramite precisi compiti quali quelli della co-progettazione delle nuove politiche locali, il raggiungimento e l'avvicinamento delle persone e infine una funzione di *advocacy* per garantire la qualità delle politiche e il rispetto dei diritti negati.
- *Livelli essenziali delle prestazioni*: la NSC rappresenterebbe un livello essenziale delle prestazioni sociali (LEP), configurandosi come un vero e proprio diritto di cittadinanza nazionale; l'indirizzo strategico e lo stanziamento delle risorse verrebbe definito dallo Stato mentre il contenuto dalla Conferenza Stato-Regioni, lasciando esclusivamente a quest'ultime il compito del monitoraggio e valutazione del progetto.

Oltre alla definizione del disegno della nuova misura, la proposta stima la spesa e le risorse necessarie per poterla attuare in un primo triennio, in cui, per ciascuna annualità, sarebbe necessario stanziare 787 milioni di euro addizionali rispetto all'anno precedente, in modo da ottenere poi a regime, ossia dalla terza annualità, una spesa annua di circa 2,36 miliardi. Due miliardi sarebbero destinati per il contributo monetario e 360 milioni per la fornitura di servizi. Il trasferimento monetario risulterebbe a carico dello Stato mentre la spesa per servizi a metà tra Stato e Regioni.

Com'è stata accolta questa proposta? In un clima segnato dalle accese polemiche politiche riguardanti gli esiti dell'applicazione della Carta Acquisti, il piano in questione ha riscosso interesse da parte di osservatori ed esperti (mentre non fu presa in seria considerazione dal ministro allora competente per le politiche sociali, Sacconi). Non sono tuttavia mancate critiche alla proposta di riforma, sia in relazione alle difficoltà del suo finanziamento, sia in relazione al rischio del consolidamento delle criticità attuali del sistema, qualora il decisore pubblico decidesse di far propria solo una parte del piano.

La riforma della Carta Acquisti era stata contemplata dallo stesso governo Berlusconi, nel disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale presentato alla Camera il 29 luglio

2011 (A.C. 4566). L'art. 10 della legge delega stabiliva infatti "il trasferimento ai comuni, singoli o associati, del sistema relativo alla Social Card, allo scopo di identificare i beneficiari in termini di prossimità, di integrare le risorse pubbliche con la diffusa raccolta di erogazioni e benefici a carattere liberale, di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali." Nei riguardi del d.d.l. di riforma fiscale e assistenziale sono state avanzate numerose critiche in occasione di audizioni in commissioni parlamentari, anche con specifico riferimento all'ipotesi di riforma della Carta Acquisti: in particolare è stata criticata la disposizione di affidare la gestione della Carta a organizzazioni no-profit, in quanto "la garanzia dei diritti individuali, e anche della libertà di scelta dell'utente ovunque possibile e sensato, può essere fornita solo dall'ente pubblico, laddove il privato sociale opera secondo le sue possibilità e con proprie discrezionalità" [Ranci Ortigosa 2011].

Il tema della riforma della Carta Acquisti è stato ripreso, da ultimo, con il decreto n. 5/2012 (rinominato "Semplifica Italia") del governo Monti, che recupera quanto in parte era già stato avanzato con la legge n. 10/2011 di conversione del d.l. Milleproroghe, entrata in vigore il 27 febbraio 2011. Quest'ultima, oltre che confermare per il 2011 il diritto alla Social card per tutti i soggetti che ne avevano beneficiato nel biennio precedente, purché ancora rientranti nei vincoli di età e di Isee, promuoveva una nuova sperimentazione della Carta di durata annuale nei soli comuni con almeno 250.000 abitanti "al fine di acquisire i necessari elementi di valutazione per la successiva proroga del programma Carta acquisti" e "favorirne la diffusione tra le fasce di popolazione in condizione di maggiore bisogno". Intento del governo Monti sembra essere quello di recuperare il previsto progetto di sperimentazione di una nuova Carta Acquisti, per valutarne la possibile generalizzazione come strumento non più categoriale di contrasto alla povertà assoluta [Guerra 2012]. La nuova Carta durerà un anno, riguardando però non soltanto i cittadini italiani o comunitari ma anche quelli stranieri in possesso del permesso di soggiorno e di importo mensile variabile in funzione delle caratteristiche del nucleo familiare. In particolare verranno individuati, d'accordo con le città prescelte, dei target specifici di deprivazione economica e sociale, in modo che la Social card possa avere un importo unitario più consistente di quello attuale e garantire così un impatto più efficace sulla povertà.

Uno degli aspetti distintivi dell'esperimento rispetto alla vecchia Carta (di cui non si prevede la cancellazione nel periodo di sperimentazione della nuova) è che il beneficiario della nuova Carta diventa un soggetto preso a carico dal Comune, che ne dovrà analizzare specificatamente la situazione e promuoverne, unitamente al sostegno della rete locale del terzo settore, programmi di inclusione attiva. Oltre al puro trasferimento monetario si introducono e rendono dunque necessari progetti di *empowerment* e attivazione per i soggetti coinvolti come programmi di reinserimento lavorativo, formazione e istruzione o cura della persona, a cui si richiederà una partecipazione obbligatoria (in mancanza della quale si perderà il diritto alla Carta). La sperimentazione sarebbe dunque duplice: da un lato si vuole testare la capacità dell'ente comunale di prendere in carico il beneficiario, per il quale deve essere disegnato un progetto personalizzato, dall'altro si tratta di valutare gli effetti della nuova misura in relazione alla capacità del beneficiario di uscire dalla povertà. L'impianto del

progetto dispone per la sperimentazione l'impiego di 50 milioni, facenti parte dei 487 milioni già stanziati in merito alla Social card; in virtù della natura temporanea della misura si prevede una conclusione del finanziamento presumibilmente tra la fine del 2012 e l'inizio del 2013, nonostante l'attuale governo abbia già mostrato un forte interesse affinché venga rifinanziata. Sebbene la sperimentazione della nuova Social card possa rappresentare un deciso passo in avanti verso una riforma strutturale delle politiche di lotta alla povertà, rimangono zone d'ombra e quesiti tuttora insoluti che i decreti attuativi della sperimentazione dovranno chiarire. Essi riguardano, tra gli altri: la scelta dei criteri di selettività economica da adottare (stante la contemporanea riforma in atto dell'Isee), l'opportunità o meno di utilizzare le soglie di povertà assoluta stimate dall'Istat per definire gli importi variabili della Carta in funzione delle diverse caratteristiche socio-demografiche dei richiedenti la misura, le procedure da adottare per un adeguato monitoraggio della sperimentazione.

La sperimentazione si inserisce in una prospettiva di riforma che affida un ruolo centrale nell'organizzazione dei servizi e dei progetti alle Regioni. Per promuovere tale processo deve essere necessariamente superato un gap strutturale del nostro paese, quello delle forti differenze, sia in termini di servizi sia di capacità amministrativa, che sussiste tra una regione e l'altra. La riduzione delle distanze "è un prerequisito per impostare in modo sensato un finanziamento equilibrato a regime che deve inoltre essere a sua volta accompagnato da un adeguato meccanismo di monitoraggio circa la realizzazione dei livelli essenziali, che devono contestualmente essere definiti, per evitare che le risorse si disperdano rispetto agli obiettivi che devono conseguire. (...) il processo di riduzione del gap infrastrutturale, di decentramento delle risorse, di messa a punto di strumenti di monitoraggio certi ed efficaci per la verifica, è un processo a tre gambe che devono muoversi contestualmente" [Guerra 2012].

2.4. Dal Rmi alle sperimentazioni regionali di un reddito minimo

La sperimentazione della nuova Social Card che il Governo Monti è in procinto di avviare potrebbe rappresentare il preludio per il ripristino di una misura di contrasto alla povertà assoluta già nota nel nostro ordinamento seppure sotto spoglie diverse, il Reddito Minimo d'Inserimento (Rmi). La sperimentazione della nuova misura, dopo quella non fortunata del Rmi a cavallo tra la fine degli anni novanta e i primi anni duemila, assume quindi un rilievo particolare, sia nella fase di design che in quella di monitoraggio: "sperimentare non vuol dire introdurre innovazioni provando a casaccio. Significa l'opposto: introdurre su piccola scala un'innovazione per apprendere se essa funzioni o meno. Con l'implicazione che ne discende: disegnare l'esperimento in modo che consenta di stimare al meglio l'effetto dell'innovazione" [Trivellato 2011]. Il progetto sotteso alla sperimentazione della nuova Social card è più ambizioso e complesso di quello che caratterizza la Carta Acquisti vigente e non è limitato ai soli prossimi 12 mesi. L'intento è infatti quello di recuperare lo spirito innovatore in materia di politiche di welfare della Commissione Onofri, in parte vanificato dalle scelte di policy fatte nell'ultimo quindicennio [Guerzoni 2008].

Rimarcando l'assenza in Italia di uno schema di reddito minimo per chi fosse totalmente sprovvisto di mezzi, presente invece in quasi tutti i paesi europei, la Commissione Onofri avanzava nel 1997 la proposta di introdurre in Italia un istituto di minimo vitale. Con tale istituto si sarebbe superato un sistema basato sulla presenza di sussidi categoriali, non uniformi tra loro e tipicamente erogati dagli enti locali per introdurre un vero e proprio diritto soggettivo di cittadinanza, tutelato e disciplinato dalla legge, definito su criteri universalistici e standardizzati e affiancato da articolate misure di accompagnamento volte a reintegrare i beneficiari nel tessuto sociale ed economico. Queste indicazioni, contenute nella Relazione Finale della Commissione Onofri, vennero recepite dal Governo Prodi che, con il decreto legislativo n. 237/1998, attivò la sperimentazione del Rmi nel biennio 1999-2000. La sperimentazione, avviata in 39 Comuni, scelti sulla base di un insieme di indicatori stabiliti dall'Istat (tasso di povertà relativa, tasso di occupazione, livello dei reati commessi, numero di minori coinvolti, livello di scolarizzazione), fu iterata per un altro biennio (2001-2002) ed estesa ad altri 267 centri. In totale essa ha riguardato il 3,8% dei Comuni italiani e l'8,6% della popolazione residente, per quasi due terzi localizzata nel Mezzogiorno; i nuclei che hanno beneficiato della misura sono stati, rispettivamente, 25.000 e 41.000 nelle due fasi di sperimentazione, mentre sono risultate 37.000 e 28.000 rispettivamente, le persone coinvolte nei programmi d'inserimento [Ranci Ortigosa, 2008]. L'erogazione del sussidio veniva affidata al comune, il quale procedeva con un reintegro parziale della distanza fra le risorse economiche del soggetto e una soglia di povertà che per una famiglia composta da un solo componente era stata fissata, nel primo anno di sperimentazione, in 500 mila lire mensili (il calcolo della soglia per nuclei composti da più un componente si otteneva applicando alla soglia del single la scala di equivalenza dell'Isee). L'importo massimo del Rmi era quindi dato, per un single, da 500 mila lire mensili, mentre ai fini della verifica della condizione economica la legge consentiva ai soli redditi da lavoro di avvalersi di una franchigia del 25% sui redditi medesimi: in questo modo si attenuava la "trappola della povertà" insita in qualsiasi programma selettivo di spesa, come il Rmi¹⁰.

Il minimo vitale, così delineato, era dunque concepito come una vera e propria rete di protezione sociale di ultima istanza a cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione poteva accedere, non solo in funzione di un sostegno economico ma anche per poter godere di una serie di servizi finalizzati all'uscita dallo stato di bisogno. I comuni dovevano difatti concordare con ciascun membro della famiglia beneficiaria un percorso personalizzato di ricerca, di reinserimento lavorativo, di formazione professionale oppure accertarsi che i soggetti in età di obbligo scolastico completassero gli studi; in caso di mancato adempimento a tali percorsi si procedeva al ritiro del sussidio. Le evidenze empiriche raccolte in itinere sulla sperimentazione hanno evidenziato che nelle Regioni del Sud hanno

¹⁰ Per "trappola della povertà" si intende il disincentivo a produrre reddito da parte di chi richiede un sussidio pubblico, quando quest'ultimo è calcolato in modo tale da colmare l'intera differenza che separa la soglia di povertà e il reddito del richiedente il sussidio. In questo caso, un incremento, poniamo, di 100 euro di reddito da lavoro da parte del richiedente il sussidio provocherebbe automaticamente una perdita di 100 euro del sussidio stesso: l'individuo non avrebbe alcun incentivo a lavorare, rimanendo intrappolato nella povertà e in una condizione di dipendenza dal welfare.

prevalso programmi assistenziali di reinserimento come lavori di pubblica utilità o programmi rivolti alla cura e al sostegno familiare, mentre al Nord hanno invece prevalso i percorsi più legati al reinserimento nel mondo del lavoro o della formazione professionale.

La sperimentazione del Rmi ha fatto emergere alcuni difetti strutturali, tra cui meritano di essere citati:

- la mancanza di una prospettiva di conferma di lungo periodo;
- lo scarso coordinamento interistituzionale nella costruzione della misura che ha determinato un'assenza di direttive chiare sulla gestione della sperimentazione;
- l'esclusione delle Regioni, delle Province e degli altri enti pubblici;
- la mancanza di accompagnamento dei comuni nella sperimentazione;
- il mancato o tardivo supporto ai territori per la formazione del personale, per la dotazione di strumenti informatici e di monitoraggio nonché per l'organizzazione di programmi d'inserimento.

Senza misconoscere le criticità sopra elencate, la sperimentazione ha tuttavia anche prodotto effetti d'impatto positivi, non adeguatamente sottolineati in sede di valutazione politica. In primo luogo, il nuovo strumento ha fornito un sostegno economico a famiglie in condizioni di grave marginalità economica e sociale, permettendo loro di pagare utenze, affitti ed altri debiti pregressi, ed evitare possibili sfratti. In secondo luogo, la sperimentazione ha permesso lo sviluppo di iniziative di reinserimento sociale nel campo del recupero scolastico, della formazione professionale e dell'emersione del lavoro irregolare, mentre più limitate sono state le opportunità di reinserimento lavorativo. A parere degli istituti indipendenti chiamati a valutare in itinere ed ex-post la sperimentazione, le disfunzioni emerse, fisiologicamente connesse ad un progetto nuovo e complesso, non erano tali da dover pregiudicare la prosecuzione, ancorché rivista, di uno strumento così innovativo per il welfare italiano.

A segnare la fine del RMI e la sua mancata messa a regime fu il governo Berlusconi dei primi anni duemila che, nel 2003, decretò di sostituirlo con una nuova misura denominata Reddito di ultima istanza (Rui), peraltro mai entrata in vigore. Il mancato finanziamento della misura e la quasi contemporanea riforma del Titolo V della Costituzione hanno in seguito determinato una situazione di empasse legislativa e lo spostamento di fatto verso il programmatore regionale dell'onere di concepire e finanziare specifici progetti ed interventi sul territorio. Il quadro che si è venuto a delineare successivamente è piuttosto articolato ma può essere riassunto dalla tabella seguente, che richiama i principali interventi normativi assunti in sede comunitaria, nazionale e regionale [tab. 18].

Tabella 18: Le iniziative pubbliche in materia di Rmi e Rui

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UNIONE EUROPEA			vertice Ue							obiettivi di Lisbona		
NAZIONALE	RMI d.lgs 237/98		Prima sperimentazione sui 39 comuni	Seconda Sperimentazione sui 306 Comuni								
			legge 328/00		RUI patto per l'Italia	RUI libro bianco welfare	RUI legge finanziaria			RMI fondi non spesi	bonus incapienti	
PIEMONTE						L.R. 2/03 Fdo disoccupati	L.R. 1/04 prevede RMI					
VALLE D'AOSTA	L.R. 19/94 Minimo Vitale											
LOMBARDIA												
BOLZANO	L.P. 13/91 Assist econom sociale											
TRENTO	L.P. 14/91 Assist. Econom. sociale											D.p. 2216/09 Reddito di Garanzia
VENETO							Dgr 1294/04 RUI Comune Rovigo					
FRIULI-VENEZIA GIULIA									L.R. 6/06 Reddito di Base			
LIGURIA				DCR 65/01 prevede RMI								
EMILIA-ROMAGNA						L.R. 3/03 prevede RMI						
TOSCANA								L.R. 41/05 prevede RMI				
UMBRIA												
MARCHE												
LAZIO												LR 4/09 Reddito minimo
ABRUZZO									L.R. 47/06 F.do Sostegno Nuclei Fam.			
MOLISE			L.R. 1/00 Minimo Vitale									
CAMPANIA							L.R. 2/04 Reddito di cittadinanza					
PUGLIA						L.R. 17/03 prevede RMI			L.R. 19/06 Contrasto pov.			
BASILICATA								L.R. 3/05 Cittadinanza sociale				L.R. 31/08 Contrasto povertà
CALABRIA												
SICILIA								L.R. 5/05 Cantieri di servizi LSU				
SARDEGNA								L.R. 23/05 prevede RMI			L.R. 3/08 povertà e famiglie num.	

Fonte: elaborazione di Veneto Lavoro su dati Mesini [2008]; Pesaresi [2008]; Gambino[2006].

Come si evince dalla tabella, già prima della sperimentazione del Rmi, alcune regioni a statuto speciale avevano introdotto istituti di contrasto alla povertà: è il caso delle due province autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta. Successivamente alla Finanziaria per il 2004, si assiste ad un forte attivismo legislativo su base regionale. A tal proposito, bisogna tuttavia distinguere la promozione di misure di assistenza economica in seguito al recepimento, con legge regionale, della legge quadro di riforma dell'assistenza (l. n. 328/2000), dalla scelta di attivare in sede locale programmi di lotta alla povertà. È con riferimento a questo secondo tipo di interventi che spiccano gli atti normativi regionali per l'istituzione di forme di sostegno al reddito che si riconnettono, seppur con forme e modi diversi, alla passata sperimentazione del Rmi, rappresentandone le realizzazioni più concrete in materia.

La prima significativa esperienza regionale di reddito minimo, in ordine di tempo, è quella della Campania che, con la l.r. n. 2/2004, ha istituito il Reddito di cittadinanza (Rdc). Tale istituto è stato in vigore sperimentalmente per un periodo di tre anni ed è stato poi prorogato per il biennio 2007-2008, fino al suo definitivo abbandono nel 2010 per mancanza di rifinanziamenti. Il Reddito di cittadinanza, la cui programmazione veniva affidata ai Piani di zona, veniva erogato ai residenti in regione da almeno cinque anni (comunitari ed extracomunitari), la cui condizione economica non superava i 5.000 euro annui; la prova dei mezzi si fondava sull'Isee, a cui si affiancava un sistema di controlli delle dichiarazioni che teneva conto dei consumi familiari. Le risorse stanziolate dalla Regione per la prima annualità hanno consentito l'accesso al beneficio di circa 17.000 richiedenti sulle 146.000 domande presentate. La misura consisteva nell'erogazione monetaria mensile di 350 euro per famiglia oltre ad una serie di interventi accompagnatori quali agevolazioni tariffarie, facilitazione per l'accesso ai servizi, nonché percorsi di istruzione, formazione e inserimento lavorativo, a cui non era però obbligatorio partecipare. Al trasferimento monetario si aggiungevano un sostegno per la copertura dei costi per l'acquisto di libri scolastici, per il trasporto pubblico, per l'abitazione e per la partecipazione a eventi culturali locali.

Una seconda esperienza regionale di reddito minimo è quella della Basilicata. Tale regione ha introdotto a metà del decennio scorso un Programma di Contrasto delle condizioni di Povertà e di Esclusione Sociale (l.r. n. 31/2008) che consisteva in un trasferimento a favore dei residenti nella regione da almeno due anni con un Isee non superiore a 4.800 euro annui; l'importo, versato mensilmente, era esattamente pari alla differenza tra una soglia di riferimento (che era funzione del numero dei componenti del nucleo familiare) e l'Isee del richiedente. Questo versamento, che poteva essere erogato al massimo per due anni, non poteva essere superiore ai 300 euro mensili per i nuclei composti da un unico componente e fino a 250 euro moltiplicato per il rispettivo coefficiente di equivalenza, per ogni nucleo familiare con due o più componenti. Al fine di evitare duplicazioni di contributi e sperequazioni sociali, le maggiorazioni venivano riconosciute solo se il nucleo familiare del richiedente non percepiva altri sussidi monetari di natura assistenziale quali ad esempio l'assegno sociale, ricevuti in modo continuativo durante la durata del sussidio. Il programma si fondava su un patto di cittadinanza tra l'ente pubblico e il beneficiario, denominato "contratto di inserimento" che mirava a mantenere concomitanti, come nell'ipotesi del Rmi, il sussidio economico e la politica

attiva di contrasto alla povertà. In base a questo contratto, una persona maggiorenne di ciascun nucleo familiare beneficiario del trasferimento monetario si impegnava a seguire un programma di interventi di inserimento sociale, socio-formativo e socio occupazionale. Il trasferimento veniva meno sia per il rifiuto da parte del beneficiario ad accettare un posto di lavoro, sia, per la stipulazione di un contratto di lavoro. Come per il Rmi, ciascun Comune lucano effettuava il controllo di ammissibilità delle domande ed il monitoraggio della partecipazione dell'utente ai programmi d'inserimento. Considerando che proprio queste due azioni erano risultate critiche nell'esperienza dell'Rmi, la Regione ha previsto la creazione di Comitati Locali di Garanzia Sociale per l'esame delle domande ammissibili e la figura del Garante del contratto per seguire la funzione di inserimento sociale. Nel caso di programma di inserimento lavorativo, il contratto di inserimento aveva durata di 24 mesi e, a differenza del Rmi, qualora durante il periodo di decorrenza di tale contratto si verificava un incremento del reddito familiare, il soggetto richiedente il beneficio continuava a percepire per i successivi sei mesi il sussidio monetario fino a quel momento erogato, incrementato del 10% a titolo premiante. Analoga premialità incentivante veniva riconosciuta, per un periodo di 12 mesi decorrenti dal momento di avvio dell'attività, a coloro che intraprendevano una attività lavorativa autonoma. Come la maggior parte delle altre esperienze regionali, anche questo programma è stato in seguito cancellato per mancanza di risorse economiche.

Degna di nota è anche l'esperienza del Reddito di base per la cittadinanza (Rdb) del Friuli Venezia Giulia, istituito con la legge regionale n.11/2006 e prematuramente interrotto nel 2008 con la successiva l.r. n. 9/2008, che, sostituendo tale strumento con il "Fondo per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale", ha di fatto decretato la chiusura anticipata della sperimentazione prevista di 5 anni e concretamente operativa dal 7.11.2007 fino al 31.05.2008. Il Reddito di base per la cittadinanza era diretto a tutte le fasce deboli sul mercato del lavoro (compresi i disoccupati) le cui famiglie, residenti sul territorio regionale da almeno un anno, presentavano un Isee annuale inferiore ai 5.000 euro. Per accedere alla misura, tuttavia, non era sufficiente il possesso dei requisiti economici e di residenza, ma si doveva anche accettare il coinvolgimento in un percorso di (re)inserimento sociale ed economico. L'importo del trasferimento era variabile, in funzione della differenza fra una soglia convenzionale di reddito mensile minimo e l'effettiva disponibilità economica della famiglia beneficiaria. Era inoltre una misura di contrasto alla povertà "cumulabile" in quanto poteva essere associata ad altri interventi e prestazioni "a tempo". Anche in questo caso, il reddito di base poteva essere sospeso o ridotto dal servizio Sociale del comune qualora il beneficiario venisse meno agli obblighi concordati tramite la sottoscrizione del patto preliminare e/o definitivo, nonché in caso di perdita dei requisiti economici previsti dalla legge. Con la legge regionale 9/08 l'Amministrazione ha scelto di proseguire l'azione di contrasto alla povertà tramite l'istituzione di un apposito fondo assegnato ai Comuni per il sostegno agli interventi attuati dagli stessi.

Alle esperienze delle regioni Campania, Basilicata e Friuli Venezia Giulia, vanno aggiunte la sperimentazione nel Lazio del reddito minimo garantito, istituito tramite l.r. n. 4/2009; il rifinanziamento nel 2004 in Veneto, con un fondo di 120.000 euro, del Rmi per il solo comune

di Rovigo (comune che aveva fatto parte, fin dal 1999, della sperimentazione); il caso della Puglia, con la concessione a partire del 2006 di un'integrazione di reddito alle famiglie i cui componenti non percepiscono un salario adeguato al proprio sostentamento. Una continuità implicita con la filosofia dell'esperienza dell'Rmi è riscontrabile anche nelle leggi regionali che hanno previsto l'inserimento in percorsi lavorativi per i soggetti in difficoltà residenti nella Regione Sicilia, forme di assistenza di carattere economico in Abruzzo, grazie all'istituzione di un Fondo per il sostegno di nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà Istat e l'erogazione di buoni acquisto per i cittadini titolari di pensioni sociali minime, e, infine, programmi d'intervento a favore di nuclei in condizioni di povertà estrema o di temporanea difficoltà economica in Sardegna. Diverso dagli interventi precedenti è invece il Fondo per il Sostegno dei Disoccupati introdotto tramite la Finanziaria nel 2003 dalla Regione Piemonte, trattandosi di un contributo monetario *una tantum* rivolto a quei soggetti che a causa dell'interruzione temporanea o definitiva del lavoro vengono a trovarsi al di sotto della soglia di povertà. La l.r. 34/08 ha poi riconfermato questa linea prevedendo la possibilità per la regione Piemonte di destinare risorse a favore di ex-lavoratori, usufruibili anche per più annualità fino ad un massimo del 20% della retribuzione, unitamente alla partecipazione a percorsi di orientamento e inserimento lavorativo.

Meritevole di attenzione è, da ultimo, l'esperienza della Provincia Autonoma di Trento che nell'ottobre del 2009 ha introdotto il "Reddito di Garanzia" (Rg). Il "Reddito di Garanzia" rappresenta una significativa innovazione in quanto, a differenza delle esperienze ricordate prima, si prefigura come uno strumento strutturale e permanente e non come una semplice sperimentazione. Il reddito di garanzia è una misura volta ad innalzare il reddito delle famiglie portandolo ad una soglia minima prestabilita di reddito familiare annuo; per tale ragione l'intervento si configura come un'integrazione economica pari alla differenza tra la soglia stessa, fissata a 6.500 euro per una famiglia composta di una sola persona, e il reddito familiare disponibile effettivo. Le sue caratteristiche fondamentali si rintracciano nell'essere un programma universale, ossia non categoriale, essendo le regole di ammissibilità uguali per tutti, e al tempo stesso selettivo poiché il beneficio è subordinato alla prova dei mezzi. Quest'ultima viene integrata da un controllo sui consumi inerenti il possesso di auto o altri beni o servizi durevoli. Il Rg non è condizionato all'eventuale esaurimento dei fondi pubblici disponibili, in modo da garantire l'adeguata copertura a tutte le famiglie che si trovassero nella condizione di bisogno. Ai fini del calcolo della condizione economica, il Trentino ha scelto di avvalersi dell'Icef (Indicatore della Condizione Economica Familiare) che di fatto sostituisce l'Isee. L'Icef tiene conto della composizione familiare, dei patrimoni mobiliari e immobiliari, oltre che dei redditi percepiti nell'anno fiscale precedente, siano essi derivanti da pensioni, da lavoro (dipendente o autonomo), da ammortizzatori sociali (come la Cassa Integrazione Guadagni) o da indennità di disoccupazione e di mobilità. L'integrazione economica viene concessa per 4 mesi consecutivi, trascorsi i quali, qualora le condizioni di ammissibilità permangano, è necessario presentare apposita domanda di rinnovo del beneficio, previsto al massimo per tre volte, ossia per 16 mesi nell'arco di due anni. I dati amministrativi per la gestione del Reddito di Garanzia rivelano che nel periodo compreso tra ottobre 2009 e agosto

2012, sono state circa 28.000 le domande risultate idonee al beneficio, con oltre 47 milioni di euro spesi complessivamente. Annualmente beneficiano in media del Rg oltre 5.000 famiglie (circa il 2,3% delle famiglie trentine) a cui corrispondono 17 milioni di euro di spesa (lo 0,1% del Pil trentino). Come si nota dalla tabella 10, il trasferimento corrisposto alle famiglie italiane durante la permanenza nel programma è inferiore di circa un quarto rispetto a quello erogato alle famiglie straniere, anche se, in termini equivalenti, il rapporto si inverte nel momento in cui si tiene conto, mediante la scala di equivalenza dell'Icef, del maggiore numero di componenti che in media sono presenti nelle famiglie straniere.

L'evidenza empirica accumulata sul Rg fino ad ora mostra come il ricorso a tale istituto da parte delle famiglie trentine avvenga non solo per compensare episodi transitori di difficoltà economica, ma anche per far fronte a condizioni di povertà strutturale: una frazione non trascurabile di beneficiari della misura, una famiglia su tre, rimane infatti nel programma oltre un anno. Per quanto riguarda l'impatto economico dello strumento, stime recenti mostrano come esso produca un effetto positivo sui consumi domestici di generi alimentari e sulla spesa in beni durevoli [Schizzerotto 2012].

Tab. 19: Ammontare del Reddito di garanzia erogato in due anni, mensile e cumulato, per cittadinanza del richiedente

	RG cumulato		RG mensile		Componenti familiari
	assoluto	reso equivalente	assoluto	reso equivalente	
	media	media	media	media	
Italiani	4.452	2.620	399	242	2,51
Stranieri	6.018	2.608	474	216	3,84

Fonte: Schizzerotto [2012].

In sintesi, uno sguardo d'insieme alle esperienze regionali più significative in tema di reddito minimo mette in luce come tali esperienze, al di là di singole peculiarità, presentino connotati comuni. In particolare, il dato che emerge con maggiore evidenza risiede nel processo di *time-consuming* che l'accordo politico sulla introduzione di una nuova misura richiede: nessuna delle misure regionali sembra infatti riuscire a consolidarsi, al di là di un periodo più o meno lungo di sperimentazione, come un vero e proprio diritto di cittadinanza, tanto è vero che le sperimentazioni terminano quasi sempre con la fine della legislatura in cui sono state introdotte senza che si passi alla messa a regime. È da sottolineare inoltre come l'attivazione regionale di programmi di reddito minimo facciano emergere aree di disagio socio-economico "sommerse" ben differenziate tra loro, il che conduce a esiti anche molto differenziati, a

seconda delle tipologie di beneficiari che il programma cerca di coinvolgere. In generale, le esperienze compiute sembrano rappresentare:

- un sostegno monetario poco più che simbolico per quei soggetti inseriti da tempo in un circuito assistenziale, in quanto soggetti multiproblematici;
- viceversa, un sostegno economicamente rilevante per quei soggetti anziani percettori di pensioni assistenziali;
- un'opportunità per facilitare l'emersione per quei soggetti che già operano nel mercato del lavoro irregolare;
- un intervento troppo poco tempestivo per quanti si trovano all'improvviso senza una fonte di reddito, in particolare un reddito da lavoro, in seguito a crisi aziendali o altro (problemi di salute all'interno della famiglia, separazione/divorzi, ecc.).

Ciò induce a ritenere scarsamente praticabile, perché poco efficace rispetto alle finalità che ci si prefigge di raggiungere, l'obiettivo di contrastare un fenomeno complesso e multidimensionale come la povertà con un unico strumento come un programma di reddito minimo. Ciò ovviamente non significa misconoscere il ruolo che in un sistema di welfare disorganico, incoerente e settoriale come il nostro rivestirebbe la messa a punto e l'introduzione di un programma che si ispiri al principio dell'universalismo selettivo.

L'esigenza di introdurre un istituto che funga da pavimento del sistema di protezione sociale e che sia informato al principio dell'universalismo selettivo è stata ribadita all'interno di una proposta più generale di riforma delle politiche per l'assistenza, formulata da un gruppo qualificato di lavoro coordinato da Emanuele Ranci Ortigosa e presentata nell'ambito del convegno "Disegniamo il welfare di domani" del settembre 2011 [Irs 2011b]. In tale occasione è stata rilanciata con forza la necessità dell'introduzione di un reddito minimo di attivazione che replicasse, su scala nazionale, le migliori pratiche emerse a livello di esperienze regionali, nonché il disegno originale implicito nella proposta del Minimo vitale della Commissione Onofri. Sempre nella proposta dell'Irs si sottolinea come, per poter disporre delle risorse necessarie per la riforma, occorra rivedere le attuali prestazioni economiche di tipo assistenziale, in primo luogo l'assegno sociale e le integrazioni al minimo delle pensioni, in modo da poterle riassorbire nel nuovo istituto. Sommando difatti la sola spesa erogata a livello centrale a contrasto della povertà (assegni sociali, integrazioni al minimo delle pensioni, maggiorazioni sociali e social card) si sfiorano i 17 miliardi di euro: razionalizzando parte di questa spesa e facendola confluire nella nuova misura universalistica, si potrebbero liberare risorse fino a un massimo di 5,7 miliardi di euro, sufficienti a finanziare sia la misura stessa sia i costi di gestione per l'avvio e la messa a regime del nuovo sistema.

Nell'elenco delle esperienze regionali di reddito minimo precedentemente descritte, vanno segnalate alcune importanti assenze, come il caso della Toscana e dell'Emilia-Romagna, le quali non hanno ancora sperimentato una tale misura in quanto è stato valutato che il fabbisogno economico necessario risulterebbe così elevato da mettere a rischio la sopravvivenza di altri progetti, trasferimenti e servizi sociali vigenti.

L'introduzione di un programma di reddito minimo non può che basarsi su un'intesa strategica fra Stato, da un lato, che definirà i livelli essenziali della misura, e Regioni ed Enti locali,

dall'altro, a cui spetterà l'organizzazione e la gestione effettiva della misura. Quest'ultima non dovrà però essere gestita da comuni piccoli o medio – piccoli, privi delle competenze professionali e della rete territoriale necessaria, ma dovranno essere attivati gli Enti locali e i loro servizi sociali che dovranno svolgere un forte accompagnamento e coordinamento nella sua implementazione. Sarà inoltre essenziale che l'istituto venga monitorato in modo adeguato, per poter procedere ad eventuali aggiustamenti e correzioni in corso d'opera, sempre per il tramite degli enti locali.

3. Politiche contro la povertà e spesa sociale in Emilia-Romagna

3.1. Gli interventi e i servizi sociali destinati al contrasto della povertà

La spesa dello Stato rappresenta solo una parte, ancorché maggioritaria, delle risorse che le istituzioni pubbliche riservano al contrasto della povertà e al sostegno del reddito delle famiglie. Una parte della spesa è infatti erogata anche a livello locale, ad opera dei comuni o da altri enti pubblici, sulla base di quanto stabilito dalla l. n. 328/2000 e dal riformato Titolo V della Costituzione del 2001. Secondo queste norme, i comuni hanno la titolarità della gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, anche se finanziati con trasferimenti statali, regionali o provinciali¹¹. Tale gestione può essere esercitata singolarmente o in forma associata, in attuazione dei piani sociali di zona e regionali definiti dalla regione di appartenenza nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione. Per "servizi sociali", è opportuno richiamare, si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale, da quello sanitario e le spese sostenute per l'istruzione e il diritto allo studio (libri di testo, borse di studio e finanziamenti alle scuole di ogni ordine e grado)¹².

La fonte statistica utile a ricostruire la spesa sociale locale è l'"Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli o associati" condotta annualmente dall'Istat. L'indagine, avviata per la prima volta nel 2003 e ripetuta negli anni successivi, colma in parte le lacune informative sull'articolazione della spesa per assistenza per aree e livello di governo e rappresenta l'unica fonte statistica a cui attingere per tali finalità conoscitive. In particolare, essa raccoglie informazioni sulle politiche di welfare realizzate e gestite a livello locale dai comuni e dalle varie forme associative tra comuni limitrofi, con il dettaglio territoriale regionale. L'indagine permette inoltre il monitoraggio delle risorse finanziarie impiegate e delle

¹¹ Sono esclusi invece i servizi di titolarità statale, per i quali i comuni subentrano solo a livello di organizzazione dell'intervento e di individuazione degli aventi diritto, come nel caso dell'assegno alle famiglie con almeno tre minori, l'assegno di maternità o il Bonus per il secondo figlio.

¹² Con riferimento alla spesa per istruzione, sono da considerarsi inclusi nei "servizi sociali" le spese per il trasporto scolastico per i disabili e le agevolazioni per il trasporto e la mensa scolastica per le famiglie bisognose finanziate dal settore socio-assistenziale.

attività realizzate nell'ambito della rete integrata di servizi sociali territoriali. L'unità di rilevazione dell'indagine è costituita dai comuni singoli, dalle loro associazioni e da tutti gli enti che contribuiscono all'offerta di servizi per delega da parte dei comuni, vale a dire consorzi, comprensori, comunità montane, unioni di comuni, ambiti e distretti sociali, Asl ed altre forme associative. Il tasso di risposta all'indagine censuaria per il 2009, l'ultima disponibile al momento della stesura del presente rapporto, da parte dei comuni e degli enti associativi è stata dell'87,5% a livello nazionale.

Le informazioni raccolte dall'Istat tramite l'indagine si articolano in sette aree di utenza, secondo la tipologia dei destinatari degli interventi e dei servizi sociali: "famiglia e minori", "disabili", "dipendenze", "anziani", "immigrati e nomadi", "povertà, disagio adulti e senza dimora" e "multiutenza"¹³. Per ogni area si individuano tre tipologie di intervento: interventi e servizi (servizio socio professionale, integrazione sociale, assistenza domiciliare, ecc.), trasferimenti monetari e servizi offerti in strutture (a ciclo diurno, di tipo residenziale, ecc.).

L'area di utenza di interesse della presente ricerca ("povertà, disagio adulti e senza dimora") comprende gli interventi e i servizi per ex detenuti, donne che subiscono maltrattamenti, persone senza fissa dimora, indigenti, persone con problemi mentali (psichiatrici) e altre persone in difficoltà non comprese nelle altre aree.

Per l'area "povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" i Comuni italiani nel 2009 hanno complessivamente speso 578 milioni, pari all'8,2% della spesa relativa al totale delle sette aree di intervento, il cui importo è stimato in 6.978 milioni. La composizione della spesa per aree di utenza indica nelle quote che vanno rispettivamente a "famiglie e minori", "disabili" e "anziani" i valori più elevati, rispettivamente pari al 40, al 22 e al 20% del totale. Anche in termini di spesa pro-capite, quanto viene assorbito dagli interventi nazionali a contrasto della povertà, del disagio adulti e a sostegno dei senza fissa dimora è limitato (15 euro), una cifra esigua anche se va considerata l'ampia popolazione di riferimento di tali interventi: il numero di residenti di età compresa tra i 18 e i 65 anni. A titolo di confronto, la spesa pro-capite relativa alle aree "famiglie e minori" e "anziani" è rispettivamente di 119 e 117 euro, mentre quella dell'area "disabili" è di 2.682 euro [Istat 2012a].

Esaminando i dati della spesa per l'area "povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" a livello di regione e di provincia autonoma, si confermano le tendenze già emerse negli anni precedenti, e in particolare il gap tra chi spende di più – le regioni a statuto speciale (escluse Sicilia e Valle d'Aosta) e le province autonome – e chi spende di meno – le regioni a statuto ordinario (escluso il Lazio). In termini pro-capite, si va dai 29 euro della provincia autonoma di Trento ai 47 euro della Sardegna, per quanto riguarda il gruppo di chi spende di più. Mentre tra chi spende di meno si segnalano Calabria, Molise, Marche, Abruzzo e Umbria, con valori che non superano gli 8 euro pro-capite. Le regioni a statuto ordinario del Centro-Nord sostengono una spesa pro-capite che è di circa due volte e mezza quella delle regioni meridionali, un divario non facilmente spiegabile se si considera che la povertà relativa ed

¹³ Qualora un soggetto (o una famiglia) risulti beneficiario di interventi riconducibili a più di un'area di utenza, la scelta dell'area dipende dal motivo prevalente dell'intervento.

assoluta è più elevata nel Meridione che nel resto d'Italia. L'Emilia-Romagna, con una spesa pro-capite di 12 euro, si colloca di poco sotto la media nazionale [cfr. tab. 20].

Tab. 20: Spesa^a per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati nell'area di utenza "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" per regione e ripartizione geografica – Anno 2009 (valori assoluti, percentuali e pro-capite^b)

Regioni e ripartizioni geografiche	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro-capite
Piemonte	46.128.775	8,0	17
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	360.845	0,1	4
Liguria	18.144.968	3,1	19
Lombardia	87.480.960	15,1	14
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen	9.720.333	1,7	31
Provincia Autonoma Trento	9.555.589	1,7	29
Veneto	32.943.121	5,7	11
Friuli-Venezia Giulia	29.021.845	5,0	38
Emilia-Romagna	32.141.993	5,6	12
Toscana	42.245.232	7,3	18
Umbria	4.559.306	0,8	8
Marche	7.038.927	1,2	7
Lazio	103.276.819	17,8	29
Abruzzo	4.218.291	0,7	5
Molise	598.263	0,1	3
Campania	41.131.449	7,1	11
Puglia	25.057.214	4,3	10
Basilicata	3.069.168	0,5	8
Calabria	3.560.844	0,6	3
Sicilia	27.067.978	4,7	9
Sardegna	51.214.494	8,9	47
Nord-ovest	152.115.548	26,3	15
Nord-est	113.382.881	19,7	16
Centro	157.120.284	27,1	21
Sud	77.635.229	13,3	9
Isole	78.282.472	13,6	18
ITALIA	578.536.414	100,0	15

(a) Spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad es. da cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

(b) Rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento (residenti di età compresa tra i 18 e i 65 anni).

Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati – Anno 2009.

Su una spesa sociale netta complessiva in Emilia-Romagna di 761 milioni di euro, la parte di essa formalmente allocata all'area "povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" ammontava nel 2009 a 32.141.993 euro, pari al 4,2% del totale. In quattro anni, dal 2006 al 2009, essa è

umentata in termini nominali del 33,9%. Ancor più di quanto si verifichi a livello nazionale, gli interventi a contrasto della povertà in Emilia-Romagna sono minoritari rispetto a quelli rivolti a favore delle aree “famiglia e minori”, “anziani” e “disabili”: la prima delle tre assorbe stabilmente la metà circa della spesa totale, mentre i corrispondenti valori delle altre due sono, rispettivamente, del 17,8 e del 16% [cfr. tab. 21].

Tab .21: Spesa^a per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati in Emilia-Romagna per area di intervento – Serie storica 2006-2009 (valori assoluti, ripartizione percentuale sul totale dell’area di intervento e valori pro-capite^b)

AREA DI INTERVENTO	ANNO 2006			ANNO 2007			ANNO 2008			ANNO 2009		
	Spesa	Val. %	Spesa pro-capite	Spesa	Val. %	Spesa pro-capite	Spesa	Val. %	Spesa pro-capite	Spesa	Val. %	Spesa pro-capite
Famiglia e Minori	309.444.750	48,7	73,6	332.449.368	47,9	78,2	363.311.740	50,2	84,4	375.262.136	49,3	86,1
Disabili	96.612.224	15,2	23,0	109.533.442	15,8	25,8	108.847.795	15,0	25,3	121.525.543	16,0	27,9
Dipendenze	4.435.421	0,7	1,1	4.570.284	0,7	1,1	6.331.391	0,9	1,5	4.727.386	0,6	1,1
Anziani	136.667.087	21,5	32,5	150.070.903	21,6	35,3	140.133.659	19,4	32,5	135.061.574	17,8	31,0
Immigrati	18.192.115	2,9	4,3	20.006.815	2,9	4,7	21.334.220	2,9	5,0	25.131.645	3,3	5,8
Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	23.989.090	3,8	5,7	25.304.460	3,6	6,0	26.496.022	3,7	6,2	32.141.993	4,2	7,4
Multiutenza	45.806.547	7,2	10,9	52.022.302	7,5	12,2	57.003.147	7,9	13,2	66.846.888	8,8	15,3
Totale Emilia-Romagna	635.147.234	100	151,0	693.957.574	100	163,3	723.457.974	100	168,0	760.697.165	100	174,6

(a) Spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale. Sono incluse le spese per il personale, per l’affitto di immobili o attrezzature e per l’acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad es. da cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell’affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

(b) Rapporto tra la spesa e la popolazione totale (valore medio dell’anno).

Fonte: Regione Emilia-Romagna/Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati.

Circa un terzo della spesa sociale in Regione a contrasto della povertà riguarda i trasferimenti in denaro a favore delle famiglie (34,6%) e, in particolare, i contributi economici a integrazione del reddito familiare e a sostegno delle spese di alloggio. Per il totale dei trasferimenti *in cash* si registra nell’arco dell’ultimo anno un incremento nominale del 78%, da 6,2 milioni del 2008 a 11,1 milioni del 2009. Un’altra componente significativa di spesa, che sfiora il 40%, è costituita da interventi e servizi che includono principalmente attività di servizio sociale e professionale, interventi e servizi educativi-assistenziali e per l’inserimento lavorativo. Dal 2008 al 2009 questa macro tipologia di interventi passa da 11,3 a 12,7 milioni. La terza macro tipologia di prestazioni, infine, pari al 26% circa del totale, consiste nell’accoglienza in strutture residenziali, divise fra dormitori per persone senza fissa dimora, strutture che offrono un

alloggio più duraturo a persone senza fissa dimora e altre strutture residenziali per adulti con problematiche socio-economiche [cfr. tab. 22].

Tab. 22: Spesa^a dei comuni singoli e associati dell'Emilia-Romagna nell'area "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora", per macro tipologia di interventi - Anno 2009 (valori assoluti, percentuali e pro-capite^b)

Macro tipologia di interventi	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro-capite
INTERVENTI E SERVIZI			
Attività di servizio sociale professionale di cui:	5.263.469	16,4	1,9
- Servizio sociale professionale	3.980.071		
- Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	1.185.328		
Integrazione sociale di cui:	2.067.083	6,4	0,7
- Interventi per l'integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	1.746.916		
- Attività ricreative sociali e culturali	290.844		
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo di cui:	3.456.491	10,8	1,3
- Interventi per persone con disagio mentale	316.434		
- Interventi per persone senza fissa dimora	263.764		
- Interventi per tutte le altre categorie del disagio adulti	2.876.293		
Assistenza domiciliare di cui:	1.228.108	3,8	0,4
- Assistenza domiciliare socio-assistenziale	881.863		
- Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	133.606		
Servizi di supporto di cui:	769.881	2,4	0,3
- Mensa	439.936		
TRASFERIMENTI IN DENARO			
Contributi economici di cui:	11.134.263	34,6	4,1
- Buoni spesa o buoni pasto	451.901		
- Contributi economici per alloggio	2.740.116		
- Contributi economici a integrazione del reddito familiare	6.230.154		
- Contributi generici ad enti e associazioni sociali	790.318		
STRUTTURE			
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale di cui:	1.819.664	5,7	0,7
- Centri diurni per persone con disagio mentale	1.088.226		
Strutture comunitarie e residenziali di cui:	6.261.307	19,5	2,3
- Dormitori per persone senza fissa dimora	2.826.138		
- Strutture residenziali per le altre categorie del disagio adulti	1.502.540		
Pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.)	141.727	0,4	0,1
Totale	32.141.993	100,0	11,8

(a) Spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad es. da cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

(b) Rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento (residenti di età compresa tra i 18 e i 64 anni).

Fonte: Regione Emilia-Romagna/Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati – Anno 2009.

Differenziando per ambito provinciale, si nota come la spesa sociale in Emilia-Romagna per l'area "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora", vada da un minimo di 1,2 milioni nella provincia di Forlì Cesena ad un massimo di 8,2 nella provincia capoluogo di regione [cfr. tab. 23]. Rispetto al 2008 (dati non riportati in tabella), la spesa è aumentata in termini nominali

soprattutto nella provincia di Rimini (+65%) e in quelle di Piacenza, Bologna e Modena, con incrementi nell'ordine del 25-30%, mentre l'aumento è stato più limitato nelle province di Reggio Emilia (+ 17%), Ferrara e Ravenna (+9%) e Forlì Cesena (+6%). Una riduzione assoluta del 12% circa ha invece fatto segnare la provincia di Parma. A livello pro-capite la spesa ha oscillato in quasi tutte le province tra i 10 e i 14 euro, con le sole eccezioni di Forlì Cesena, dove la spesa pro-capite è stata di 5,1 euro, e quella di Rimini, in cui la spesa pro-capite ha raggiunto i 21,2 euro.

Tabella 23: Spesa^a dei comuni singoli e associati dell'Emilia-Romagna nell'area "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" per provincia - 2009 (valori assoluti, percentuali e pro-capite^b)

Provincia	2009		
	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro-capite
Piacenza	1.817.362	5,6	10,4
Parma	2.699.703	8,4	10,0
Reggio Emilia	3.292.293	10,2	10,1
Modena	5.554.079	17,3	12,8
Bologna	8.230.258	25,6	13,6
Ferrara	2.184.281	6,8	9,9
Ravenna	3.025.144	9,4	12,7
Forlì Cesena	1.242.056	3,9	5,1
Rimini	4.096.817	12,8	21,2
Totale	32.141.993	100,0	11,9

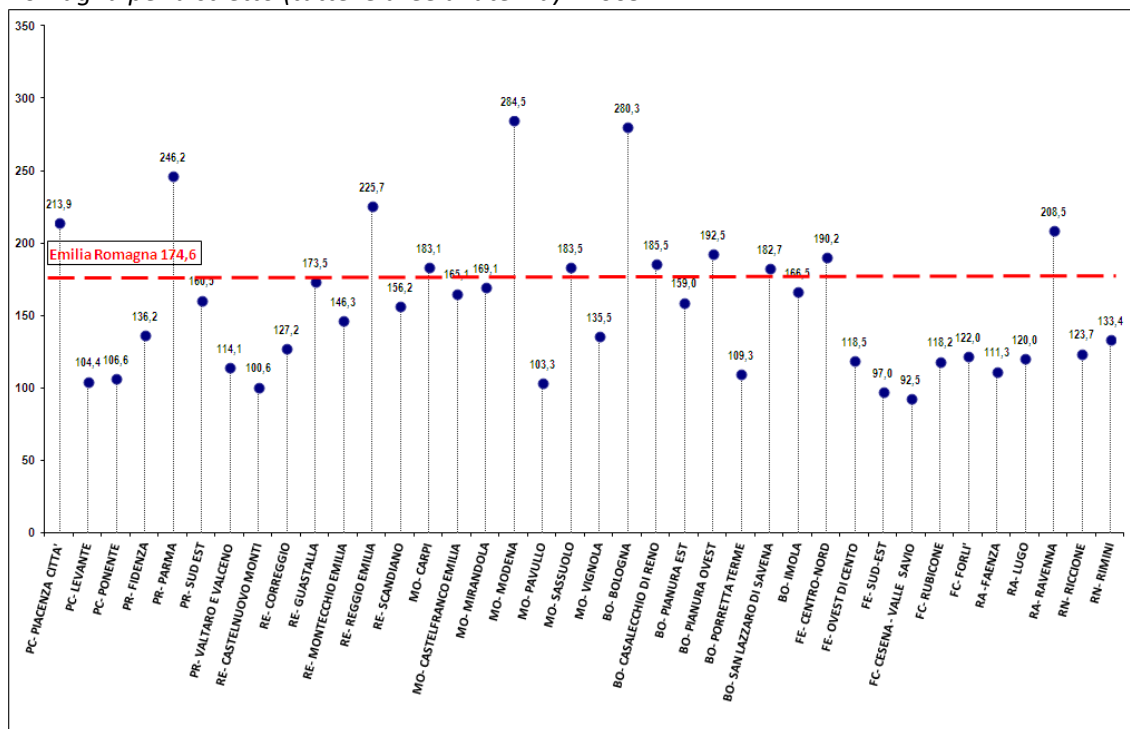
(a) Spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad es. da cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

(b) Rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento (residenti di età compresa tra i 18 e i 64 anni).

Fonte: Regione Emilia-Romagna/Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati – Anno 2009.

La distribuzione territoriale della spesa pro-capite a favore del target d'utenza "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" riflette solo in parte quella della spesa pro-capite complessiva. Come mostra la figura 9, disaggregata a livello di distretto, le province di Bologna e Modena, da un lato, e quella di Forlì Cesena, dall'altro, si confermano, anche a livello distrettuale, tra i territori con la spesa sociale pro-capite, rispettivamente, più elevata e più bassa. Viceversa, la provincia di Rimini, che si è visto sopra esibisce il maggiore valore di spesa pro-capite per gli interventi a contrasto della povertà e del disagio adulto, ha livelli di spesa complessiva relativamente bassi.

Fig.9: Spesa pro-capite^o per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati dell'Emilia-Romagna per distretto (tutte le aree di utenza) - 2009



(a) Rapporto tra la spesa e la popolazione totale (valore medio dell'anno).

Fonte: Regione Emilia-Romagna/Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati – Anno 2009.

3.2. Verifica della condizione economica e politiche a sostegno del reddito: limiti e potenzialità

L'indagine Istat suddivide, come noto, la spesa sociale complessiva in sette aree, a seconda del tipo di intervento o della categoria di utenti dei servizi: "Famiglia e minori", "Disabili", "Dipendenze", "Anziani", "Immigrati e nomadi", "Povertà, disagio adulti e senza dimora" e "multiutenza". Questa convenzione permette di associare le varie componenti della spesa complessiva alle diverse azioni di policy: le politiche regionali destinate a chi si trova in una condizione di grave disagio economico rientrano, appunto, nell'area "povertà, disagio adulti e senza dimora".

Per delimitare in modo più comprensivo il perimetro d'azione delle politiche di sostegno del reddito, tuttavia, può essere utile provare ad individuare quei servizi o interventi formalmente imputati ad aree diverse da quella in esame ma che esercitano, al pari degli interventi riconducibili all'area della povertà, un impatto redistributivo sul reddito delle famiglie. Il criterio di scelta adottato nella presente ricerca è stato quello di enucleare le tipologie di prestazioni delle aree "Famiglia e minori", "Disabili", "Dipendenze", "Anziani" e "Immigrati", la cui erogazione o il grado di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti è subordinato alla verifica della condizione economica (tramite l'Issee o altri criteri di selettività). In particolare, si sono considerate le tipologie di prestazione per la cui fornitura il 25-30% almeno

degli enti locali ha dichiarato, nell'ambito dell'indagine Istat, di ricorrere alla verifica della situazione economica del richiedente.

Tab. 24: Spesa^a dei comuni singoli e associati dell'Emilia-Romagna subordinata alla verifica della condizione economica, per area di utenza (esclusa "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora") e macro tipologia di intervento - Anno 2009 (valori assoluti)

Macro tipologia di intervento	Area di utenza				
	Famiglia e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati
INTERVENTI E SERVIZI					
Attività di servizio sociale professionale	1.076.151	--	--	467.601	172.963
Integrazione sociale	--	--	--	--	--
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo	--	--	--	--	--
Assistenza domiciliare	634.476	6.536.587	54.107	45.443.546	6.853
Servizi di supporto	--	129.022	--	139.810	--
TRASFERIMENTI IN DENARO					
Contributi economici	41.161.607	8.131.741	901.550	8.661.470	5.070.802
STRUTTURE					
Strutture a ciclo diurno e semi-residenziale	206.984.463	14.079.734	261.438	14.660.482	--
Strutture comunitarie e residenziali	53.106.233	16.695.410	289.119	42.700.339	5.591.815
Pronto intervento sociale	--	--	--	--	--
TOTALE	302.962.930	45.572.494	1.506.214	112.073.248	10.842.433

(a) Spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad es. da cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente).

Fonte: Regione Emilia-Romagna/Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati – Anno 2009.

Come risulta evidente dalla tabella 24, la quota di spesa sociale complessiva che è erogata subordinatamente alla verifica della condizione economica degli utenti o ad una loro compartecipazione al costo è di dimensioni notevolissime, anche non considerando quella rientrante nell'area "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" (che è esclusa dalla tabella). Sommando gli importi totali di spesa per ciascuna area di intervento si raggiunge la cifra ragguardevole di 473 milioni di euro, pari al 62% della spesa complessiva per interventi e servizi sociali erogati in Emilia-Romagna. Se a questa cifra si sommano i 32,1 milioni devoluti all'area della povertà, si arriva ad un importo di 505 milioni, equivalente al 66% della spesa totale.

Che tale importo sia così elevato non è sorprendente: è sufficiente notare che, al pari delle prestazioni monetarie di cui è titolare lo Stato (pensioni sociali, pensioni agli invalidi civili, integrazioni al minimo delle pensioni, ecc.), la fornitura locale di servizi sociali rientra a pieno titolo nelle politiche per l'assistenza – politiche che, avendo come obiettivo distintivo quello di esercitare una funzione di contrasto della povertà, cura della non autosufficienza e sostegno delle responsabilità familiari, non dovrebbero prescindere, in linea di massima, dalla verifica della situazione economica dei potenziali utenti (*means-testing*).

Una seconda ragione che spiega perché la spesa *means-tested*, anche senza includere quella mirata al target dei poveri e del disagio adulto, è così elevata ha a che fare con il grande peso economico che rivestono singole voci. Una di queste, che rientra nella macro tipologia "Interventi e servizi per assistenza domiciliare", è data dai servizi rivolti a persone con ridotta autonomia, o a rischio di emarginazione, che necessitano di interventi di cura e di igiene della persona, di aiuto nella gestione della propria abitazione, di sostegno psicologico, di assistenza sociale e/o educativa a domicilio: la spesa di queste prestazioni è stimabile in 29,6 milioni, una cifra di per sé molto vicina alla spesa complessiva destinata alla lotta alla povertà (32,1 milioni). Un peso rilevante è anche giocato dai "Contributi economici" per l'alloggio, da un lato, e a integrazione del reddito familiare (come ad esempio i contributi per madri sole), dall'altro, che assorbono, rispettivamente, 21,8 e 23,6 milioni di euro. Venendo infine alla macro tipologia "Strutture", si debbono ricordare, in primo luogo, le "Strutture a ciclo diurno e semi-residenziale" gestite direttamente dai comuni o affidate in convenzione a soggetti esterni, in cui rientrano il servizio per la prima infanzia (0-3 anni), ossia gli asili nido pubblici, i micronidi, gli asilo nidi aziendali, le "sezioni primavera"¹⁴ e i nidi integrati, la cui spesa è stimabile in 194,3 milioni di euro, e, in secondo luogo, i centri diurni, ossia centri sociali di tipo aperto, che svolgono attività di sostegno, socializzazione e recupero per persone con disabilità, anziani, tossicodipendenti o altre persone con disagio sociale, che comportano una spesa di 32,7 milioni. Infine, nella voce "Strutture comunitarie e residenziali", si segnalano le strutture di (pronta) accoglienza atte a fornire servizi di carattere assistenziale, prestazioni di tipo culturale-ricreativo e sanitario-riabilitative (case famiglia, case riposo per anziani, centri di accoglienza per immigrati, residenze sanitarie assistenziali (Rsa) per anziani e disabili, nuclei Alzheimer presso Rsa per anziani, ecc.): per queste prestazioni il consuntivo 2009 indica una spesa di 118,3 milioni.

Non è tra gli obiettivi di questa ricerca individuare un criterio alternativo a quello convenzionale dell'Istat per classificare gli interventi e i servizi sociali destinati alla lotta alla povertà e al disagio socio-economico¹⁵. Ci sembra tuttavia utile richiamare l'attenzione sul

¹⁴ Per sezioni primavera si intendono le sezioni per bambini di 24-36 mesi aggregate alle scuole dell'infanzia.

¹⁵ Un tentativo di ridefinire le politiche regionali di lotta alla povertà in modo più ampio di quanto faccia l'Istat è contenuto nel Rapporto 2011 della Caritas Italiana – Fondazione "E. Zancan". Il Rapporto [cfr. Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan" [2011, p. 106] stima in 145,8 milioni la spesa sociale dei comuni dell'Emilia-Romagna destinata nel 2008 a tale scopo, di cui 26,5 milioni corrispondono alla spesa stimata dall'Istat per l'area di utenza "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora", mentre i rimanenti 119,3 milioni sarebbero quelli destinati alle persone "con disagio economico". L'importo totale di 145,8 milioni

fatto che, essendo la quota di spesa sociale *means-tested* pari ai due terzi della spesa complessiva, diventa cruciale ai fini dell'efficacia redistributiva della spesa stessa l'adozione di criteri di selettività economica appropriati. Ciò appare tanto più vero quando più diffuso è l'uso da parte delle amministrazioni locali di criteri di selettività non uniformi tra loro, a parità di intervento o servizio erogato, o l'applicazione da parte del singolo ente locale di criteri di selettività eterogenei a seconda della prestazione fornita. Sotto questo profilo l'introduzione, ormai da più di un decennio, dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) ha innovato di molto, e in senso positivo, i sistemi di selettività all'accesso e le modalità di calcolo del grado di compartecipazione al costo della fornitura della prestazione da parte dell'utenza: sia perché i criteri pre-esistenti erano fondati su di un metro di misura largamente insoddisfacente e poco affidabile (il reddito imponibile Irpef), a causa dei noti problemi di erosione ed evasione fiscale che affliggono la tassazione del reddito personale; sia per aver ricondotto all'interno di una normativa quadro nazionale la pleora di criteri di selettività impiegati localmente prima della riforma.

L'applicazione dell'Isee ha peraltro fatto emergere, accanto alle potenzialità dello strumento, alcune criticità che ne hanno depotenziato la capacità selettiva e indotto il legislatore a intraprendere un percorso di revisione del disegno originario. Per quanto riguarda le criticità, esse attengono sia alle modalità di calcolo dell'indicatore (la mancata inclusione nella componente reddituale dei redditi esenti Irpef e l'eccessivo importo delle franchigie patrimoniali, che ha comportato una forte sottovalutazione della ricchezza e l'incapacità di cogliere correttamente l'effettiva condizione di bisogno degli utenti di prestazioni sociali agevolate), sia alla definizione adottata di nucleo familiare, che ha impedito una corretta differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni e favorito l'insorgere di comportamenti opportunistici, con particolare riferimento ai servizi di cura dei minori (asili nido) e degli anziani non autosufficienti [Irs 2011a].

La legge n. 214/2011, di conversione del cosiddetto decreto Salva-Italia del dicembre 2011, ha fissato alcuni criteri generali di revisione degli aspetti più problematici dell'Isee, che vanno nelle direzioni auspiccate da tempo dagli studiosi in materia: l'inclusione dei redditi fiscalmente esenti nel calcolo della componente reddituale; il miglioramento della capacità selettiva dell'Isee tramite una maggiore valorizzazione del patrimonio; la differenziazione dell'indicatore a seconda del tipo di intervento per renderne più flessibile l'applicazione; il potenziamento del sistema dei controlli; l'opportunità di arrestare la tendenziale proliferazione di Isee regionali, in assenza di una riforma che stabilisca che l'applicazione dell'Isee costituisce un livello essenziale delle prestazioni.

L'atteso Dpcm, che dovrebbe segnare l'avvio della riforma nel corso del 2013, sembra recepirà buona parte di quanto disposto dalla l. n. 214/2011. Oltre a quanto anticipato sopra, il nuovo Isee terrà conto dell'eventuale presenza di disabili in famiglia, che darà diritto a godere di una franchigia che distinguerà tra disabilità media, grave e non autosufficienza. Ai fini del calcolo dell'Isee degli anziani non autosufficienti che chiedono servizi residenziali di cura, si terrà

è poi ripartito tra le diverse aree di utenza, recuperando la tassonomia originaria dell'Istat a sette aree. Il Rapporto non illustra, tuttavia, i criteri che sono alla base di questa riclassificazione.

conto della presenza dei figli non più appartenenti al nucleo familiare dell'assistito, mentre per le prestazioni non residenziali il nucleo sarà definito in senso strettamente individuale. Il calcolo della componente patrimoniale sarà aggiornato per tenere conto delle valorizzazioni introdotte ai fini Imu e saranno ridotte le franchigie patrimoniali, sia mobiliari sia immobiliari. Sono previste nuove maggiorazioni della scala di equivalenza per dare più peso alle famiglie numerose con figli minori, in particolare nel caso in cui abbiano meno di tre anni. Il calcolo dell'indicatore sarà inoltre differenziato a seconda della tipologia di prestazioni, anche se non è dato sapere che margini di autonomia avranno gli enti locali per introdurre eventuali modifiche all'impianto generale. Sul piano dei controlli, verrà potenziata l'attività sia ex-ante sia ex-post e l'Agenzia delle Entrate effettuerà controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni, secondo liste selettive.

Sebbene il travagliato iter del citato Dpcm, previsto per l'estate 2012 ma ancora in attesa di emanazione, non possa dirsi compiuto, l'imminente revisione dell'Isee dovrebbe contribuire a migliorare l'ancora scarsa efficacia redistributiva del sistema di welfare italiano, mitigandone gli aspetti di categorialità esistenti e potenziando l'equità verticale e orizzontale della spesa. La riforma non interesserà i criteri di selettività sottostanti la fornitura delle prestazioni assistenziali di cui è titolare il governo nazionale, che rimarranno subordinate ad un *means-testing* basato sul reddito dichiarato a fini fiscali (Irpef), mentre interesserà larga parte degli interventi e dei servizi sociali forniti in sede locale, già attualmente condizionati all'Isee. Per queste ragioni sarebbe auspicabile che venissero approntati idonei sistemi di monitoraggio della riforma, sia per censire il complesso delle prestazioni a cui si applicherà l'indicatore riformato, sia per valutare l'impatto della riforma sui bilanci degli enti locali e sull'equità del sistema. Questo potrebbe permettere anche di stimare gli effetti distributivi che il passaggio al nuovo indicatore produrrà sull'utenza in condizioni di maggiore disagio economico.

La revisione dell'Isee e la sperimentazione nel 2013 di una nuova Social Card nelle città con più di 250.000 abitanti (che interesserà quindi anche il comune capoluogo dell'Emilia-Romagna) possono stimolare un'attività progettuale di riordino dei servizi locali e/o di migliore coordinamento delle misure vigenti a livello comunale con istituti nazionali di prossima introduzione, qualora la sperimentazione della nuova Social Card desse esito positivo e si procedesse con la sua messa a regime.

4. Conclusioni

I principali risultati a cui si è giunti in questa parte della ricerca possono essere così riassunti.

1. Nell'insieme delle regioni italiane, l'Emilia-Romagna si conferma come una delle aree meno povere, sia che si considerino indicatori di povertà tradizionali, di tipo relativo e/o assoluto, sia che si faccia ricorso a misure multidimensionali, come gli indicatori di deprivazione materiale, sia infine che si adotti l'indicatore sintetico di povertà o di esclusione sociale della Strategia europea 2020. I dati relativi all'ultimo quinquennio mostrano una sostanziale stabilità dell'incidenza della povertà relativa e dell'indicatore che misura la bassa intensità di lavoro.

Nel corso del 2011 si registra, invece, un significativo incremento della deprivazione materiale grave. L'effetto combinato di questi fattori determina un aumento dell'indicatore sintetico di povertà o di esclusione sociale per l'Emilia-Romagna di circa due punti percentuali assoluti. L'incremento è in linea, ma inferiore, con quello che si verifica a livello nazionale e interrompe la serie stazionaria precedente. Che ci si trovi di fronte a un punto di svolta rispetto al passato, anche in relazione all'impatto che la crisi economica sta avendo sul tenore di vita delle famiglie, è tuttavia ancora impossibile da accertare. Solo le evidenze empiriche successive potranno confermare se l'andamento più recente di alcuni indicatori distributivi troverà ulteriore conferma.

2. Le politiche pubbliche per l'assistenza, di cui quelle di contrasto della povertà ne sono una componente essenziale, si caratterizzano in Italia per alcuni limiti strutturali. Oltre alla carenza di risorse finanziarie, essi riguardano la mancanza di un programma universale di contrasto alla povertà, l'elevata disparità territoriale nell'entità degli interventi e servizi socio-assistenziali dei Comuni, l'adozione di criteri di selettività insoddisfacenti e la conseguente, deludente performance redistributiva della spesa complessiva. Un giudizio negativo va dato in particolare della Carta acquisti (*Social Card*), rivelatasi scarsamente efficace nel contrastare le situazioni di povertà più estrema. I limiti della Social Card appaiono difficilmente sanabili, a meno di una sua riforma strutturale. Il tema della riforma della Carta Acquisti è stato ripreso dal governo Monti, che ha disposto la sperimentazione nel 2013 di una nuova Social card di durata annuale nei soli comuni con almeno 250.000 abitanti. La sperimentazione si inserisce in una prospettiva di riforma complessiva del sistema di welfare che affida un ruolo centrale nell'organizzazione dei servizi e dei progetti alle Regioni.

3. L'analisi retrospettiva delle esperienze regionali più significative in tema di reddito minimo mette in luce come tali esperienze, al di là di singole peculiarità, presentano un connotato comune, quello di non riuscire a consolidarsi, dopo un periodo più o meno lungo di sperimentazione, come un vero e proprio diritto di cittadinanza. Alla luce di tali esperienze, si ritiene che l'introduzione di un programma di reddito minimo non possa che basarsi su un'intesa strategica fra Stato, che definirà i livelli essenziali della misura, e Regioni ed Enti locali, a cui spetterà l'organizzazione e la gestione effettiva del programma. Esso non dovrà essere gestito da comuni piccoli o medio – piccoli, privi delle competenze professionali e della rete territoriale necessaria. Essenziale è che l'introduzione di tale programma sia monitorata in modo adeguato, per poter procedere ad eventuali aggiustamenti e correzioni in corso d'opera, sempre tramite il sostegno degli enti locali.

4. La spesa sociale netta destinata nel 2009 all'area "Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora" in Emilia-Romagna ammonta a 32,1 milioni di euro, pari al 4,2% del totale. Ancor più di quanto si verifichi a livello nazionale, gli interventi di contrasto della povertà in Emilia-Romagna sono minoritari rispetto a quelli rivolti a favore delle aree "famiglia e minori", "anziani" e "disabili". Circa un terzo della spesa sociale in Regione destinata all'area della povertà riguarda i trasferimenti in denaro a favore delle famiglie, in particolare i contributi economici a integrazione del reddito familiare e a sostegno delle spese di alloggio. Una seconda componente di spesa, che sfiora il 40%, è costituita da interventi e servizi che

includono principalmente attività di servizio sociale e professionale, interventi e servizi educativi-assistenziali e per l'inserimento lavorativo. Un quarto circa del totale è assorbita, infine, dalla terza macro tipologia di prestazioni, che consiste nell'accoglienza in strutture residenziali.

5. Per delimitare in modo più comprensivo il perimetro d'azione delle politiche di sostegno del reddito, si è cercato di individuare quei servizi o interventi formalmente imputati ad aree diverse da quella della povertà ma che esercitano, al pari degli interventi riconducibili a quest'ultima, un impatto redistributivo. Il criterio di scelta adottato è stato di enucleare le prestazioni la cui erogazione o il grado di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti è subordinato alla verifica della condizione economica. La spesa sociale complessiva, così ridefinita, è di dimensioni notevoli. Sommando gli importi per ciascuna area di intervento (esclusa l'area della povertà) si raggiungono circa 470 milioni di euro, pari al 62% della spesa complessiva netta per interventi e servizi sociali erogati in Emilia-Romagna.

6. Considerati gli ordini di grandezza degli interventi regionali *means-tested*, si rivela cruciale, ai fini dell'efficacia redistributiva della spesa, l'adozione di criteri di selettività economica appropriati. L'imminente revisione dell'Isee dovrebbe contribuire a migliorare l'ancora scarsa efficacia redistributiva del welfare italiano. La riforma non interesserà i criteri di selettività sottostanti la fornitura delle prestazioni assistenziali di cui è titolare il governo nazionale, che rimarranno subordinate ad un *means-testing* basato sul reddito dichiarato a fini fiscali (Irpef), mentre interesserà larga parte degli interventi e dei servizi sociali forniti in sede locale, già attualmente condizionati all'Isee. Per queste ragioni è auspicabile che la Regione si doti di idonei sistemi di monitoraggio della riforma, sia per censire eventuali margini di autonomia in sede di applicazione del nuovo indicatore, sia per valutare l'impatto che il nuovo Isee potrà avere sui bilanci degli enti locali e sull'equità del sistema.