



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà



**Verso la costruzione
di un istituto nazionale
di contrasto alla povertà**

Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo
istituito dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali
con Decreto del 13 giugno 2013

MEMBRI DEL GRUPPO DI LAVORO SUL REDDITO MINIMO

Maria Cecilia Guerra, Presidente

Massimo Baldini

Tito Boeri

Paolo Bosi

Andrea Brandolini

Daniele Checchi

Cristiano Gori

Elena Granaglia

Vito Peragine

Emanuele Ranci Ortigosa

Stefano Sacchi

Chiara Saraceno

Antonio Schizzerotto

Giovanni Tria

Ugo Trivellato

Gruppo tecnico del MLPS (R. Tangorra, C. Berliri, S. Colombini e D. Pacifico).

Il gruppo si è avvalso della collaborazione di M.R. Marino e R. Zizza (Banca d'Italia).

Sommario

1. Le caratteristiche generali.....	9
2. Livello di riferimento, ammontare e durata della prestazione monetaria	12
2.1 Livello di riferimento	12
2.2 Ammontare delle prestazioni monetarie e soglie patrimoniali all'accesso.....	12
2.3 Durata	15
3. Attuazione.....	15
3.1 Erogazione del trasferimento	15
3.2 Gestione sul territorio del SIA.....	15
3.3 Monitoraggio e valutazione d'impatto	16
4. Costo e finanziamento del programma	17
4.1 Previsioni di costo	17
4.2 Il finanziamento del programma a regime e in una fase di transizione	18
4.3 Aspetti istituzionali del finanziamento.....	19



Premessa

In questo documento si descrive una misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale che si caratterizza per l'universalità, per il riferimento alle risorse economiche familiari e per la previsione di un percorso di attivazione economica e sociale dei beneficiari. Questa misura, che ancora manca nel sistema di protezione sociale italiano, costituirebbe a regime l'evoluzione naturale e l'universalizzazione delle sperimentazioni recentemente avviate con la Carta acquisti. Per sottolinearne il carattere inclusivo e di attivazione dei beneficiari, oltre che di sostegno economico, tale istituto è denominato "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA).

Il documento rappresenta una posizione di sintesi del dibattito sviluppatosi tra i componenti del gruppo di lavoro. Nella sezione che segue si presentano e motivano le caratteristiche generali del SIA. Nelle sezioni successive si approfondiscono aspetti specifici concernenti il livello di riferimento, la titolarità, l'ammontare, la durata della prestazione monetaria, l'attuazione, il finanziamento e la fase di transizione al SIA a regime.



1. Le caratteristiche generali

Le motivazioni dell'introduzione del SIA sono forti ed evidenti. Da tempo si segnala l'assenza nel nostro ordinamento, a differenza che nella quasi totalità dei paesi europei, di un istituto nazionale di sostegno per tutte le persone in difficoltà economica. Gli strumenti esistenti sono indirizzati quasi esclusivamente alla popolazione anziana e alle persone con disabilità. Esistono poi alcune iniziative locali più consolidate, a livello comunale (specie nel Centro-Nord) o regionale (Valle d'Aosta, provincie di Bolzano e Trento), mentre altri interventi realizzati a livello regionale (Friuli, Lazio, Campania, Basilicata) non si sono tramutati in strumenti permanenti. L'insieme di queste caratteristiche fa sì che, a parità di condizioni di povertà, individui e famiglie possono contare, quando vi siano, su sostegni pubblici molto diversi. Nel complesso l'Italia spende per la lotta alla povertà in modo poco efficace e soprattutto in misura sensibilmente inferiore alla media dei paesi comunitari. La forte caduta dei redditi delle famiglie italiane nell'attuale recessione e l'aumento preoccupante dei tassi di povertà, sia relativa che assoluta, di recente documentati dall'Istat, rendono ancor più urgente che in passato colmare questa lacuna del nostro ordinamento, al fine di portare le persone alla capacità di acquisto di un paniere di beni ritenuto decoroso in relazione agli stili di vita prevalenti.

Il SIA si caratterizza per sei aspetti qualificanti.

Misura nazionale

Il SIA è una misura nazionale in applicazione del principio che il sostegno al reddito di chi si trova in povertà deve essere garantito a tutti e con le medesime modalità, indipendentemente da dove essi risiedono sul territorio nazionale. Non vi sono solo ragioni di equità che giustificano questa scelta, ma anche di efficacia (per esempio, per la maggiore trasparenza derivante dall'adozione di criteri uniformi per definire le disponibilità economiche) e di efficienza (connesse con l'obiettivo di evitare un'indesiderabile mobilità geografica verso aree in cui fossero maggiori le tutele definite su base locale).

... universale

Il SIA è una misura universale perché non condiziona l'intervento al sussistere di una qualche caratteristica individuale o familiare, salvo l'insufficienza di risorse economiche. Questa caratteristica di universalità accomuna il SIA più al sistema sanitario nazionale o all'istruzione primaria e secondaria che agli altri trasferimenti economici esistenti nel sistema di protezione sociale italiano, storicamente ispirati a "principi categoriali" secondo cui il diritto al beneficio dipende dall'appartenenza a una determinata categoria.

Per esempio, le pensioni e gli assegni sociali e le integrazioni al minimo sono riservate alla popolazione anziana; l'assegno per i nuclei con almeno tre minori, alle famiglie numerose; gli assegni familiari (nella misura in cui assolvano anche funzioni di sostegno del reddito) ai nuclei a basso reddito con prevalenza di lavoro dipendente; le recenti sperimentazioni della Carta acquisti, ai nuclei con minori e alla presenza di grave disagio lavorativo. L'impostazione categoriale si è tradotta in una frammentazione degli interventi, a cui manca una visione organica.

La scelta di abbandonare questa consolidata impostazione categoriale a favore di una impostazione universalistica risponde innanzitutto a un principio di equità: l'uguaglianza di fronte al bisogno. La natura universale del SIA può costituire un importante fattore di coesione sociale, facendo dipendere la titolarità del beneficio da un principio di solidarietà condivisa dall'intera comunità nazionale e non dall'appartenenza a una determinata categoria. La revisione dell'Isee dovrebbe rappresentare un significativo avanzamento nella capacità di realizzare efficacemente la prova dei mezzi, indebolendo la preferenza finora accordata ai criteri categoriali anche per la sfiducia nella capacità amministrativa di accertare i redditi in un Paese caratterizzato da diffusa evasione fiscale e lavoro nero.

... di contrasto della povertà

Il SIA è un istituto che ha come obiettivo prioritario il contrasto della povertà ed è riservato ai singoli e ai nuclei familiari poveri, basato su una prova dei mezzi effettuata secondo criteri articolati e omogenei a livello nazionale. Non è quindi un reddito di cittadinanza universale incondizionato.

... di inclusione e di attivazione

Il SIA non è solo un sussidio economico: è un programma di inserimento sociale e lavorativo. Come in schemi analoghi adottati in altri paesi, l'erogazione del sussidio è accompagnata da un patto di inserimento che gli individui che appartengono al nucleo familiare beneficiario stipulano con i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio. Il patto è differenziato a seconda delle caratteristiche individuali e la sua realizzazione è sorvegliata a livello locale.

Le attività di inserimento sono concepite come uno strumento di inclusione e di attivazione sociale, in accordo con la strategia europea di inclusione attiva, articolata sui tre pilastri del sostegno economico, di mercati del lavoro inclusivi e di servizi personalizzati. Si tratta innanzitutto di consentire e richiedere, ai beneficiari, comportamenti che ci si aspetta da ogni buon cittadino. Nel caso degli adulti, per esemplifica-

re, oltre a incentivare esperienze formative e di riqualificazione professionale e la partecipazione al mercato del lavoro, va valorizzato l'impegno in attività di cura verso minori e/o familiari non autosufficienti. Pur cercando di evitare che tali responsabilità producano un'esclusione da occasioni formative e di inserimento nel mercato del lavoro, esse dovranno essere tenute in conto nel definire il piano di inclusione con il beneficiario e, più spesso, la beneficiaria. Nel caso dei minori, si tratta anche di sollecitare l'esercizio attivo delle responsabilità genitoriali riguardo alla frequenza scolastica e alle prassi di prevenzione per la salute.

Questa impostazione ha difficoltà e costi considerevoli, come evidenziato da alcune sperimentazioni svolte in passato e dalle più avanzate esperienze straniere. Assieme all'attivazione sul mercato del lavoro, essa è tuttavia un aspetto irrinunciabile di una politica che non si limiti a sussidiare chi ha mezzi insufficienti, ma cerchi invece di fornire le risorse utili per cogliere le opportunità di diventare economicamente autonomo. In una logica di obblighi reciproci, la responsabilizzazione dei beneficiari e la responsabilità dell'amministrazione nell'offrire adeguati servizi di accesso e di sostegno rappresentano parte integrante della misura. Tali responsabilità costituiranno anche un aspetto centrale dell'attività di monitoraggio e di valutazione del SIA. A questi obiettivi è essenziale dedicare attenzione e adeguate risorse.

... a base familiare, ma con attenzione per gli individui

Il SIA prende a riferimento il nucleo familiare. Questo potrebbe avere una definizione affine a quella utilizzata nella normativa del nuovo Isee (con esclusione della popolazione istituzionalizzata), sia per il test dei mezzi, sia per l'importo del trasferimento monetario. Nel disegno di questo aspetto non va però trascurata anche la dimensione individuale. È compito dei servizi sociali locali assicurare che il patto venga da tutti rispettato e che l'intestatario formale del trasferimento garantisca che del beneficio fruiscano tutti i componenti in base al loro bisogno. Le misure di attivazione sono infatti rivolte ai singoli componenti della famiglia. Tale soluzione, oltre a tenere conto dei diritti e delle responsabilità individuali, aderisce meglio al carattere dinamico della famiglia e delle appartenenze familiari.

... per coloro che sono legalmente residenti in Italia

Il SIA è indirizzato a chi risiede stabilmente sul territorio nazionale, inclusi gli immigrati legalmente residenti. L'accesso alla prestazione a regime andrebbe condizionato a un periodo minimo di residenza in Italia, non superiore a due anni. In una fase transitoria si potrebbe limitare l'accesso a quanto previsto come standard minimo dalle norme e dalla giurisprudenza comunitaria.

2. Livello di riferimento, ammontare e durata della prestazione monetaria

2.1 Livello di riferimento

Concettualmente il livello di riferimento del SIA è dato dal costo di un paniere di consumo di beni e servizi di mercato e di fruizione di beni pubblici ritenuto decoroso in relazione agli stili di vita prevalenti. Ciò implica una sua articolazione in molteplici fattori, fra cui assumono un rilievo preminente la composizione del nucleo familiare e le differenze territoriali nel costo della vita e nella disponibilità di servizi collettivi.

La rilevanza del primo aspetto – la composizione del nucleo familiare – è ampiamente acquisita ed è alla base dell'uso ormai comune della scala di equivalenza nella valutazione della condizione economica dei nuclei familiari. Il secondo aspetto – costo della vita – trova minori applicazioni concrete ma ha un fondamento empirico nell'accertata variabilità dei prezzi di beni e servizi di mercato, a parità di qualità, tra ripartizioni territoriali e tra grandi centri urbani e centri minori. Anche il terzo aspetto – disponibilità di servizi pubblici – non va trascurato, se, come è opinione diffusa e fondata, esiste nel Paese una diseguale offerta territoriale di beni collettivi.

A fini operativi, gli obiettivi indicati potrebbero essere realizzati facendo riferimento alle stime delle soglie di povertà assoluta fornite dall'Istat, elaborate per finalità conoscitive a un livello di disaggregazione molto elevato, che implicitamente tengono conto della composizione del nucleo familiare, delle differenze del costo della vita per grandi ripartizioni territoriali e tra centri di grandi, medie e piccole dimensioni. È ragionevole pensare che si possano individuare, partendo da questo insieme di informazioni molto dettagliate, criteri per la costruzione di soglie di povertà differenziate per tenere conto della variabilità del costo dei beni e servizi di mercato per grandi ripartizioni territoriali e per classi di dimensione dei centri urbani e composizione familiare. Per quest'ultimo aspetto sarebbe opportuno fare riferimento alla scala di equivalenza dell'Isee. Tali soglie non tengono però conto della diversa distribuzione dell'offerta di servizi pubblici e, almeno per questo aspetto, andrebbero integrate sulla base di indicatori di offerta dei servizi pubblici.

2.2 Ammontare delle prestazioni monetarie e soglie patrimoniali all'accesso

Ammontare delle prestazioni monetarie alle famiglie beneficiarie del SIA. È pari alla differenza tra la misura delle loro risorse economiche e il livello di riferimento (o di una sua quota a seconda dei vincoli di finanziamento complessivo del programma). La definizione corretta delle risorse economiche è problema-

tica, ma cruciale. L'Isee – un indicatore rappresentato da una media ponderata di reddito e patrimonio – è certamente più idoneo di altri indicatori per definire la condizione economica complessiva di una famiglia, ma, *in primis* per la presenza della componente patrimoniale, si basa su un concetto più ampio delle risorse monetarie immediatamente spendibili, che appaiono le più rilevanti per una misura di contrasto della povertà. Ai fini del SIA si suggerisce pertanto di misurare le risorse economiche familiari sulla base di una nozione di reddito familiare complessivo (RC).

In questa prospettiva due aspetti meritano particolare attenzione: il ruolo del costo dell'abitazione e il trattamento delle componenti di trasferimento assistenziale.

Con riguardo al primo punto – valutazione del valore dei servizi dell'abitazione – se si assume che la casa di abitazione sia un bene primario, il valore dei servizi dell'abitazione non andrebbe considerato all'interno di una definizione corretta di reddito disponibile; simmetricamente, la spesa per l'affitto dovrebbe essere dedotta dall'indicatore della condizione economica. In alternativa, se si considera il possesso dell'abitazione come un'attività di investimento, il reddito disponibile dovrebbe includere una valutazione del fitto figurativo nel caso di abitazione di proprietà, rinunciando alla deduzione dell'affitto in caso di abitazione in locazione. Le due soluzioni – condizionatamente alle rispettive premesse – sono entrambe razionali.

Poiché le soglie Istat includono il costo dei servizi abitativi, per omogeneità si ritiene preferibile scegliere la seconda soluzione, vale a dire una nozione di reddito disponibile al lordo del costo dei servizi dell'abitazione.

Con riguardo al trattamento dei trasferimenti e delle imposte, si possono indicare tre modi alternativi per definire il RC.

1. Il RC è identificato secondo una nozione comprensiva, assimilabile a quella utilizzata nella imminente riforma dell'ISEE, che includa tutte le prestazioni socio-assistenziali, tenga conto delle problematiche specifiche della disabilità e, per quanto detto sopra, sia al lordo del costo dei servizi dell'abitazione. Il limite di questa scelta – non elevato dal punto di vista distributivo – discende dal fatto che, per ragioni di agevole applicazione di quell'istituto, questa componente è definita al lordo delle imposte sui redditi (Irpef).
2. Il RC è definito sottraendo alla nozione precedente tutte le imposte pagate. Nell'attuale regime fiscale, la difficoltà principale per stimare questa misura discende dalla molteplicità dei regimi sostitutivi esistenti: sui redditi dei fabbricati dati in locazione, su talune attività di lavoro autonomo, sui redditi finanziari, sui premi di produzione e sulle rendite dei fabbricati. Questa

molteplicità rende complesso stimare l'importo complessivo delle imposte pagate.

3. Il RC è definito sottraendo alla nozione di cui al punto 1. solamente i versamenti per l'Irpef, l'imposta più rilevante che grava sui redditi da lavoro o pensione che sono presumibilmente i più diffusi fra le persone in povertà.

La soluzione che incontra meno ostacoli applicativi e che appare comunque ragionevolmente rispettosa dell'equità distributiva è la prima.

Soglie patrimoniali. L'assunzione della nozione di reddito familiare complessivo come indicatore della condizione economica ai fini del SIA non deve però fare dimenticare il ruolo della situazione patrimoniale. Il patrimonio rappresenta infatti una determinante fondamentale del benessere, perché fornisce risorse con cui far fronte ad avvenimenti straordinari avversi e rafforza il senso di sicurezza di una famiglia. Sarebbe iniquo trattare alla stessa maniera due famiglie che hanno redditi parimenti insufficienti, ma che hanno una dotazione patrimoniale diversa.

La considerazione della componente patrimoniale può tuttavia essere causa di inconvenienti nei casi in cui occorra garantire una piena disponibilità in forma liquida delle risorse economiche per far fronte a bisogni in assoluto necessari. Va tuttavia precisato che queste considerazioni di liquidità riguardano solo la casa di abitazione, mentre appaiono assai meno motivate per il patrimonio mobiliare o per immobili diversi dalla prima casa. In questa prospettiva, sarebbe importante, più in generale, che venissero disciplinati più compiutamente e trovassero più ampia diffusione istituti del tipo *reverse mortgage* che appaiono adatti a risolvere il problema della liquidità del patrimonio.

Ai fini del SIA, si suggerisce di introdurre soglie patrimoniali per l'accesso facendo riferimento alla disciplina della componente dell'Isee patrimoniale al lordo delle franchigie esistenti.

Comportamenti di consumo. Il rischio di concedere sostegni contro la povertà a nuclei non poveri è molto alto in situazioni in cui l'evasione sia molto elevata e la definizione del reddito imponibile dell'imposta progressiva non sia estesa nella misura da includere tutti i redditi di un nucleo familiare. Ciò può suggerire l'opportunità di introdurre ulteriori vincoli all'accesso al SIA, collegati a manifestazioni di assenza di povertà desunte dai comportamenti di consumo. Meccanismi di questo tipo sono già stati sperimentati a livello regionale e anche nella sperimentazione della Carta acquisti. La presenza di consumi che rappresentino indizi di adeguatezza o benessere economico può essere considerata un criterio esplicito di esclusione dall'accesso al programma o, forse più opportunamente, uno strumento di controllo in funzione di accertamenti successivi. Metodologie di stima dei "consumi presunti" basate sull'analisi di indicatori derivati dalle indagini campionarie, come quelle messe a punto nella provincia autonoma di Trento, e strumenti affini al cosiddetto redditometro possono rivelarsi un utile strumento di controllo,

purché vengano sottoposti a una scrupolosa verifica in considerazione dell'elevato grado di arbitrarietà insito nelle stime.

2.3 Durata

Per evidenti ragioni di equità e in assenza di evidenti comportamenti di azzardo morale, il mantenimento della misura dovrebbe essere assicurato fintanto che persista lo stato di bisogno. Le ragioni della temporaneità sono connesse al peso che si vuole assegnare all'impegno manifestato dai beneficiari per migliorare la propria condizione. Questo aspetto può essere tenuto sotto controllo prevedendo una riconsiderazione periodica (per esempio, ogni sei mesi) della situazione complessiva del beneficiario (situazione economica e adesione effettiva al patto personalizzato, con ottemperanza delle condizionalità previste). In ogni caso, l'accesso alla misura dovrà essere possibile in modo continuo durante l'anno e non limitato a scadenze di bandi o altro.

3. Attuazione

3.1 Erogazione del trasferimento

L'INPS sembra essere il soggetto ragionevolmente più adatto a erogare le prestazioni monetarie, essendo l'ente presso cui sono centralizzate le informazioni necessarie per la prova dei mezzi.

La modalità preferibile di erogazione del beneficio sarebbe il semplice trasferimento monetario. Si potrebbe anche utilizzare una carta di debito, in analogia a quanto fatto nella recente esperienza della Carta acquisti, ma l'adozione del trasferimento monetario è preferibile sotto vari profili: la maggiore libertà di scelta a esso connaturato; l'assenza di stigma sociale, che potrebbe invece caratterizzare la Carta acquisti; l'azione di responsabilizzazione delle famiglie nella gestione finanziaria delle proprie risorse. Qualora si eliminassero gli effetti di stigma o condizionamento al consumo, la Carta acquisti potrebbe essere adottata qualora si rivelasse nella sperimentazione in corso uno strumento tecnicamente efficiente, anche per il possibile coinvolgimento di operatori esterni al settore pubblico, come i gruppi commerciali, che si dimostrino disponibili a concedere sconti sugli acquisti realizzati nelle rispettive reti di vendita.

3.2 Gestione sul territorio del SIA

Una volta identificati per via legislativa i criteri di accesso al SIA e l'Inps come soggetto che in ultima istanza controlla l'ammissibilità per gli aspetti relativi alla valutazione della condizione economica ed eroga il trasferimento monetario, l'accoglimento delle domande dei beneficiari e la definizione delle con-

dizionalità per l'accesso al beneficio insito nei piani personalizzati sono effettuati da operatori decentrati. Questi compiti devono essere affidati a un'aggregazione distrettuale dei Comuni (di massima gli Ambiti socio-assistenziali), che avrà la regia della misura: accoglimento delle domande, concorso agli accertamenti di ammissibilità, presa in carico, patto con l'utente, avvio di percorsi di attivazione sociale, gestione delle condizionalità. Essa si dovrà avvalere della collaborazione, per quanto concerne le rispettive competenze, dei Centri per l'impiego, delle istituzioni scolastiche e di altre amministrazioni pubbliche, nonché del terzo settore e di altri soggetti territoriali privati. Alle Regioni spetta una funzione di raccordo tra il livello centrale e quello locale: definire l'organizzazione dei servizi e linee guida operative per la gestione della misura; assicurare un supporto formativo e informativo; concorrere all'attività di monitoraggio e valutazione a livello territoriale, aggiuntiva e coordinata con quella definita al livello nazionale, di cui alla successiva sez. 3.3.

Questa suddivisione dei compiti richiede che i Comuni associati possano realizzare le attività necessarie con le proprie capacità amministrative e professionali; qualora tali capacità non esistano, sarebbero necessari interventi di sostegno, con un costo di cui si dovrà tenere conto. Si pone inoltre un problema relativo al grado di discrezionalità che è lasciato all'ente locale nella definizione e nella vigilanza del patto personalizzato. Come si dirà più oltre, anche se è difficile delimitare a priori questa discrezionalità, il carattere di livello essenziale del SIA impone una responsabilità prioritaria del governo centrale che contenga e riduca le variabilità locali.

3.3 Monitoraggio e valutazione d'impatto

Articolate attività di monitoraggio e di valutazione del SIA, svolte in modo coordinato a livello locale e centrale, sono essenziali per il successo di una misura così impegnativa. Monitoraggio e valutazione, pur riguardando modi di attuazione ed effetti della misura già prodotti, vanno approntati in modo prospettico, parallelamente al disegno del programma, in una logica di tempestivo apprendimento che possa concorrere al miglioramento del programma stesso. Va accertata e valutata, sin dall'avvio dell'esecuzione del programma, l'efficacia dell'azione amministrativa, con particolare attenzione ai profili organizzativi dell'attività degli enti locali e alle relazioni tra i diversi livelli di governo (dalla pubblicizzazione del programma presso la popolazione obiettivo fino allo svolgimento degli interventi coordinati – dei Servizi sociali d'Ambito, dei Centri per l'impiego, delle scuole, dei Distretti socio-sanitari, delle organizzazioni del terzo settore – per l'inclusione sociale dei beneficiari). Va verificato e valutato il contributo del programma al raggiungimento degli obiettivi dello stesso, sino al conseguimento – quando possibile – dell'autonomia economica e la conseguente uscita della famiglia dalla povertà. I due filoni di attività, pur convergenti e in certa misura sovrapposti nelle finalità, richiedono strumentazione e modalità di raccolta delle informazioni in parte diverse.

L'attività di monitoraggio potrebbe essere basata, innanzitutto, sulla costruzione di un sistema informativo longitudinale sulle famiglie e sugli individui in difficoltà economica, facente capo all'Inps, nel quale raccogliere anche una documentazione sistematica dell'attività degli ambiti sui progetti di inserimento sociale e di attivazione al lavoro. La costruzione di questo sistema informativo dovrebbe essere integrata, nelle fasi iniziali di attuazione di SIA, dall'osservazione diretta di 50-60 ambiti socio-assistenziali al fine di rilevare la rispondenza tra il disegno della misura e i modi in cui essi la implementano e gli ostacoli che incontrano nel farlo.

Dal canto suo, l'attività di valutazione degli effetti del trasferimento monetario previsto da SIA dovrà fondarsi su indagini campionarie a due onde, cioè immediatamente prima dell'ammissione al programma e 12-18 mesi dopo, da condurre in circa 50-60 Ambiti. Dette indagini dovranno riguardare sia i beneficiari, sia i non beneficiari che si collochino nella fascia di disponibilità economiche immediatamente superiore alla soglia di povertà fissata da SIA (si veda, ad esempio, l'esperienza della provincia di Trento). A causa delle scarse conoscenze sull'efficacia dei vari interventi per l'integrazione sociale e l'avviamento al lavoro attuati in sede locale, e tenuto conto dell'inevitabile variabilità degli stessi, le indagini sugli effetti economici del programma dovranno essere accompagnate dalla conduzione di una decina di esperimenti randomizzati su differenti esperienze di tal fatta.

4. Costo e finanziamento del programma

4.1 Previsioni di costo

Una valutazione sufficientemente accurata dei costi stimati del SIA richiede una specificazione dettagliata di tutti i suoi aspetti che non è possibile nei tempi imposti alla produzione del presente documento. Inoltre, al costo della prestazione monetaria, va aggiunto quello per i programmi di inserimento sociale, di assai più difficile valutazione.

Ricerche condotte utilizzando modelli di microsimulazione alimentati con i dati dell'indagine It-Silc dell'Istat – ancorché condotte sulla base di ipotesi parzialmente diverse da quelle qui suggerite – indicano che, in dipendenza delle scelte compiute in relazione alla definizione di alcuni aspetti della misura della condizione economica, alla scala di equivalenza, al grado di *take up*, il programma potrebbe ragionevolmente comportare un costo a regime dell'ordine di 7-8 miliardi, che potrebbero ridursi in presenza di una ripresa della crescita economica che riduca i livelli di povertà attualmente raggiunti. Un tale programma consentirebbe di raggiungere non meno di circa il 6% delle famiglie del paese. Nella valutazione del costo

dei servizi non rientra il potenziamento dei servizi all'impiego sui quali sono già in corso programmi di riforma a cui qui si fa rinvio.

Altre ipotesi meno onerose possono essere prospettate. Qualora la riforma in esame venisse associata anche a una riforma che, a parità di risorse attualmente impiegate, razionalizzi le misure di sostegno delle responsabilità familiari (introduzione dell'assegno unico per i figli in sostituzione delle detrazioni per familiari a carico e dell'assegno al nucleo familiare superando il problema dell'incapienza che caratterizza i programmi vigenti), il costo addizionale del SIA a regime potrebbe essere dimezzato.

Queste previsioni di costo rappresentano un fabbisogno largamente eccedente gli impegni sinora profusi in quest'area della protezione sociale, ma che deve e può oggi essere affrontato. È necessario e urgente un intervento che garantisca un diritto delle persone sancito dalla Costituzione e dalle Carte internazionali dei diritti dell'uomo troppo a lungo ignorato, imprimendo una svolta alla logica minimalista e frammentaria degli interventi dell'ultimo quindicennio.

4.2 Il finanziamento del programma a regime e in una fase di transizione

Pur in un processo graduale, che potrebbe durare due/tre anni, le risorse necessarie per il finanziamento di un programma che integri il 100 per cento del livello di riferimento potrebbero essere recuperate anche in forme non in competizione con altre esigenze del bilancio pubblico.

Tra le proposte che sono state avanzate nelle ricerche cui hanno partecipato membri del gruppo di lavoro si possono ricordare le seguenti.

Un primo percorso di strumenti del finanziamento può essere realizzato con una riforma delle attuali erogazioni a contrasto della povertà (assegni sociali e pensioni integrate al minimo), che riduca la quota di tali prestazioni ora destinate a nuclei familiari che appartengono ai due/tre decili superiori della distribuzione della condizione economica misurata dall'Isee. Queste risorse sono valutabili in 2-3 miliardi, a seconda che ci si riferisca ai due o ai tre decili più elevati di Isee, cioè a nuclei con Isee superiore a 26,8 e 33,7 mila euro. La redistribuzione da beneficiari attuali non indigenti a chi versa in condizione di povertà assoluta avrebbe non solo il pregio di ridurre la domanda di fondi addizionali, ma anche quello di migliorare la selettività delle misure di protezione sociale, con vantaggi in termini di equità e di efficacia in ordine alle finalità essenziali delle misure di protezione sociale.

Altre fonti di risorse addizionali, alcune delle quali all'interno dell'area della protezione sociale (ad esempio, riordino pensioni di guerra indirette, contributo di solidarietà da parte di percettori di pensioni elevate, riordino delle agevolazioni fiscali, inasprimento imposizione concorsi a premio, lotto, lotterie)

sono possibili e hanno una potenzialità di finanziamento di non meno di 4 mld.

Va infine tenuto presente che già nella realtà attuale risorse finanziarie valutabili nell'ordine di 800 milioni di euro sono impegnate dai Comuni in programmi di contrasto della povertà o per finalità ad esso complementari. Parte di queste risorse potrebbe essere liberata dall'introduzione del SIA e utilmente incanalate nel finanziamento dei servizi per le attività di inserimento. Associate alle nuove risorse previste per tali attività, tali risorse potrebbero integrare il finanziamento degli enti locali previsto dal federalismo fiscale. La loro destinazione allo scopo indicato potrebbe essere tutelata da auspicate norme che definiscano livelli essenziali di assistenza formulati in termini di spesa dedicata e di standard di servizi.

Le caratteristiche del SIA hanno elementi in comune, ma anche molte differenze con la Carta acquisti in corso di sperimentazione. Gran parte delle differenze sono attribuibili al diverso impegno di risorse finanziarie, così esigue nel caso della sperimentazione da influenzare il disegno del programma, che ha accentuato, per necessità e non per scelta, i criteri categoriali nella definizione dei beneficiari. L'adesione al principio di universalismo del SIA porta a preferire soluzioni transitorie in cui, anziché attenuare gradualmente le condizionalità, si realizzi immediatamente un programma universale, eventualmente limitando le prestazioni nella fase iniziale.

In questa prospettiva, è importante rendersi conto che in assenza di un *limite minimo di impegno finanziario* risulta di fatto impossibile varare un programma che rispetti il principio fondamentale dell'universalità e tale da fornire un sostegno decorosamente significativo ai beneficiari. Sulla base delle ricerche disponibili, questo limite potrebbe essere collocato in circa 1,5 miliardi. Con esso si potrebbe approssimativamente coprire il *gap* tra reddito familiare e il 50% della soglia di povertà assoluta.

In caso di mancanza delle risorse necessarie, sarebbe comunque raccomandabile estendere progressivamente a tutto il paese la Carta acquisti, riducendone gli aspetti di categorialità.

4.3 Aspetti istituzionali del finanziamento

La complessa articolazione del SIA su più livelli di governo impone un'attenzione particolare agli aspetti istituzionali del suo finanziamento. Come è stato finora descritto, il SIA si configura come un programma che definisce un livello essenziale di prestazioni sociali (LEP). In linea con quanto previsto dall'art. 117 c.2 lett. m della Costituzione, il suo finanziamento ricade quindi integralmente sul governo centrale, che deve garantire le fonti e i flussi finanziari tanto per le spese erogate a livello centrale (ad esempio, le prestazioni da parte dell'INPS) quanto quelle in carico agli enti decentrati.

D'altro canto, la discrezionalità parziale degli enti decentrati può essere causa di comportamenti

di azzardo morale, volti a massimizzare l'accesso al programma e la conseguente fruizione da parte del maggior numero di cittadini residenti nel proprio territorio (sia in sede di definizione e controllo delle condizionalità sia per quanto riguarda i controlli attivabili per la prova dei mezzi attraverso indicatori di consumo). Questo rischio è inevitabile, ma può essere parzialmente contrastato affidando al livello di governo regionale, in sinergia con il governo centrale, i già citati impegni di monitoraggio e controllo dell'esecuzione delle attività degli Ambiti socio-assistenziali e i compiti di organizzazione e sviluppo dei servizi di sostegno all'attività di presa in carico. Sarebbe anche opportuno prevedere sanzioni per le amministrazioni che non gestiscono adeguatamente la misura.

Materiali di lavoro¹

ML1. Trivellato: *Una rassegna dei programmi di contrasto alla povertà in Italia*

ML2. Sacchi: *Lezioni da alcune esperienze europee*

ML3. Peragine: *Nord/Sud, soglie di povertà e standard di servizi pubblici*

ML4. Schizzerotto, Trivellato, Vergolini: *Il controllo dei livelli di consumo delle famiglie per l'accesso a misure di contrasto della povertà*

ML5. Trivellato, Martini: *Monitoraggio e valutazione*

ML6. Baldini, Pacifico: *Stime del costo di programmi di contrasto alla povertà in recenti ricerche.*

ML7. Bosi, Ranci: *Percorsi alternativi di finanziamento del programma*

¹ Nel corso della sua attività il gruppo di lavoro ha tratto beneficio delle indicazioni contenute nei Materiali di lavoro qui elencati. I Materiali di lavoro sono prodotti sotto l'esclusiva responsabilità dei firmatari degli stessi.

