

## Il Reddito di Cittadinanza in Campania: il boomerang degli ISEE zero\*

*Maria Carmela Agodi, Giuseppe Luca De Luca Picione*

*La regione Campania ha prorogato per un anno quella che doveva essere la sperimentazione triennale di una erogazione monetaria di sostegno ai redditi più bassi e di contrasto alla povertà: il Reddito di Cittadinanza. Quanti sono e come sono distribuiti sul territorio regionale i beneficiari della misura? Che conseguenze ha la decisione di erogarla, piuttosto che in base a un'unica graduatoria regionale o a graduatorie comunali, secondo tante graduatorie quanti sono gli Ambiti di Zona? Quanto variano le soglie reali di accesso alla misura da un Ambito all'altro? Con quali esiti, in termini di equità?*

*Il Reddito di Cittadinanza: cos'è?*

Con l'istituzionalizzazione in via sperimentale del Reddito di Cittadinanza (RdC) (l.r. del 19 febbraio 2004, n. 2) la Campania diventa la prima regione italiana a regolamentare sotto un'unica cornice normativa interventi universalistici di contrasto alla povertà<sup>1</sup>. Alle famiglie che risiedono in Campania da almeno cinque anni, con un reddito annuo inferiore a 5.000 euro, è attribuito un contributo pari a 350 euro mensili come misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale<sup>2</sup>. Tale provvedimento interviene a modificare quanto già previsto dai Piani di zona sociali che, in attuazione della legge dell'8 novembre 2000, n. 328<sup>3</sup>, definiscono nel loro insieme il sistema integrato dei servizi sociali campano<sup>4</sup>: lo integra e ne riorganizza, nelle dichiarazioni di principio, tutta la materia degli interventi di contrasto alla povertà<sup>5</sup>.

La regione si fa garante dell'uniformità territoriale dell'applicazione della nuova misura attraverso un unico bando, uno schema di regolamento, la ripartizione delle risorse. Sempre a livello regionale viene programmata – secondo il testo normativo – l'attivazione delle misure d'accompagnamento, con il supporto della società Sviluppo Italia<sup>6</sup>, che affianca Regione, comuni ed Ambiti Territoriali nell'attuazione della misura, dalla pubblicizzazione dei bandi sino alla promulgazione delle graduatorie definitive. Al comune capo-

\* Il presente contributo è frutto di un lavoro comune; per esigenze di imputazione individuale delle sue parti, a G. L. De Luca Picione vanno attribuiti i primi due paragrafi e a M. C. Agodi il terzo paragrafo.

fila d'Ambito<sup>7</sup> spetta il compito di coordinare l'organizzazione del RdC sul territorio raccordandosi con ASL, centri per l'impiego, enti di controllo ed altre istituzioni. Ai singoli comuni compete la gestione della misura sul loro territorio.

Come accade per ogni sperimentazione, un nodo cruciale è rappresentato dal monitoraggio e dalla valutazione. La legge prevede l'istituzione di un Osservatorio presso il Consiglio regionale (coincidente con la Commissione consiliare per gli Affari Sociali) che dovrebbe provvedere a curare un rapporto di valutazione allo scadere del triennio di sperimentazione. È il Consiglio, infatti, che dovrà trarre le conseguenze in merito al destino della misura, una volta chiuso il periodo sperimentale. L'Osservatorio non si è, tuttavia, mai insediato e il Consiglio ha approvato il rinnovo per un altro anno della sperimentazione, prevedendone la copertura in bilancio, presumibilmente solo per non mettere in questione delicati equilibri politici interni<sup>8</sup>.

La distribuzione delle risorse finanziarie tra gli Ambiti Territoriali, concordata dalla regione con le rappresentanze territoriali istituzionali, è stata attuata tenendo conto sia della popolazione residente che dell'incidenza delle famiglie numerose (tab. 1). Al momento dell'avvio del RdC gli Ambiti Territoriali risultano 46, di cui 6 nella provincia di Avellino, 5 nella provincia di Benevento, 8 nella provincia di Caserta, 18 nella provincia di Napoli, 9 nella provincia di Salerno. La popolazione residente in ciascuno di essi varia dai 30.061 dell'Ambito B5 (Comune capofila Montefalcone) ai 262.226 dell'Ambito S1 (comune capofila Scafati). Un discorso a parte riguarda l'Ambito N18 – che comprende il solo Comune di Napoli – dove i residenti sono 1.004.500. Il progressivo aumento del numero degli Ambiti (attualmente sono saliti a 52) non ha modificato l'impianto della misura, in quanto la regione ha confermato anche per la seconda e la terza annualità il primo piano di ripartizione delle risorse.

#### *Una guerra tra poveri? La scelta delle graduatorie di Ambito e degli indicatori di reddito*

Quanti sono, e come sono distribuiti, i beneficiari del RdC in Campania?<sup>9</sup>

In totale, sono 122.311 i nuclei risultati ammissibili alla misura, perché con reddito inferiore ai 5.000 euro; gli effettivi beneficiari della prima annualità sono pari ad appena il 15% circa di essi: 18.247 nuclei familiari, tanti quante erano le quote annuali di contributo previsto che le risorse messe a disposizione dalla regione sull'apposito capitolo di bilancio consentivano di erogare<sup>10</sup>.

I loro referenti<sup>11</sup> sono per la gran parte persone relativamente giovani (il 67% non supera i 45 anni e circa un terzo rientra nella classe di età compresa

Tab. 1. Indicatori sintetici utilizzati per la ripartizione delle risorse

Ambito	Comune capofila	Ripartizione delle risorse <sup>a</sup> %	Popolazione residente per Ambito <sup>b</sup>	Popolazione per Ambito %	Numero famiglie numerose per Ambito <sup>b</sup>	Famiglie numerose per Ambito %	Numero di dichiarazione ISEE inferiore a 5.000 per Ambito <sup>c</sup>	Dichiarazioni ISEE inferiori a 5.000 per Ambito %
A1	Ariano Irpino	1,31	96.017	1,68	4.105	1,40	1.187	0,70
A2	Lioni	0,90	68.363	1,20	2.513	0,86	1.135	0,67
A3	Avellino	1,00	71.504	1,25	2.821	0,96	1.082	0,64
A4	Monteforte	0,84	55.143	0,97	2.364	0,81	1.340	0,79
A5	Mugnano del Cardinale	0,63	39.073	0,69	1.956	0,67	805	0,47
A6	Atripalda	1,37	99.078	1,74	4.330	1,48	1.218	0,72
B1	Beneficio	1,10	100.224	1,76	4.563	1,56	1.731	1,02
B2	Montesarchio	0,86	54.993	0,96	2.777	0,95	1.026	0,60
B3	Cerreto Sannita	0,96	69.781	1,22	2.959	1,01	937	0,55
B4	Morcone	0,43	31.983	0,56	1.371	0,47	395	0,23
B5	Montefalcone	0,39	30.061	0,53	1.156	0,39	397	0,23
C1	Maddaloni	3,04	170.796	3,00	9.747	3,33	4.638	2,72
C2	Casal di Principe	1,8	68.356	1,20	4.149	1,42	4.369	2,57
C3	Succivo	2,62	128.800	2,26	7.688	2,63	5.655	3,32
C4	Teano	0,73	50.511	0,89	2.042	0,70	1.099	0,65
C5	S. Maria Capua Vetere	2,92	180.757	3,17	8.155	2,79	5.168	3,03
C6	Piedimonte Matese	1,09	75.265	1,32	3.150	1,08	1.482	0,87
C7	Caserta	1,36	99.760	1,75	3.912	1,34	1.316	0,77
C8	Lusciano	1,73	77.770	1,36	4.795	1,64	4.531	2,66
N1	Mugnano di Napoli	2,70	127.127	2,23	7.652	2,61	6.574	3,86
N2	Giugliano	3,19	155.447	2,73	8.843	3,02	7.470	4,39
N3	Ischia	0,91	66.680	1,17	2.580	0,88	797	0,47

(segue)

Tab. I (seguito)

Ambito	Comune capofila	Ripartizione delle risorse <sup>a</sup> %	Popolazione residente per Ambito <sup>b</sup>	Popolazione per Ambito %	Numero famiglie numerose per Ambito	Famiglie numerose per Ambito %	Numero di dichiarazione ISEE inferiore a 5.000 per Ambito <sup>c</sup>	Dichiarazioni ISEE inferiori a 5.000 per Ambito %
N <sub>4</sub>	Pozzuoli	2,81	154.642	2,71	8.575	2,93	4.689	2,75
N <sub>5</sub>	Sant'Antimo	2,57	111.364	1,95	7.590	2,56	6.170	3,62
N <sub>6</sub>	Casoria	2,83	140.485	2,46	8.819	3,01	5.042	2,96
N <sub>7</sub>	Afragola	3,14	132.040	2,32	8.973	3,07	8.002	4,70
N <sub>8</sub>	Casalnuovo di Napoli	1,82	93.628	1,64	5.354	1,83	3.802	2,23
N <sub>9</sub>	S. Giuseppe Vesuviano	2,32	114.879	2,02	6.967	2,38	4.649	2,73
N <sub>10</sub>	Somma Vesuviana	2,27	120.968	2,12	7.224	2,47	3.614	2,12
N <sub>11</sub>	Nola	1,85	104.380	1,83	5.117	1,75	3.704	2,17
N <sub>12</sub>	Pomigliano d'Arco	1,97	104.388	1,83	5.616	1,92	4.031	2,37
N <sub>13</sub>	Sorrento	1,35	91.333	1,60	4.190	1,43	1.045	0,61
N <sub>14</sub>	Castellammare di Stabia	3,24	173.714	3,05	10.334	3,53	5.175	3,04
N <sub>15</sub>	Torre Annunziata	1,75	95.446	1,67	5.169	1,77	3.139	1,84
N <sub>16</sub>	Ercolano	2,81	147.345	2,38	8.407	2,87	5.173	3,04
N <sub>17</sub>	Portici	2,93	120.830	2,12	5.819	1,99	3.010	1,77
N <sub>18</sub>	Napoli	18,94	1.004.500	17,62	50.492	17,25	37.223	21,85
S <sub>1</sub>	Scalfati	4,53	262.226	4,60	14.636	5,01	5.885	3,46
S <sub>2</sub>	Baronissi	2,30	133.206	2,69	7.489	2,56	2.385	1,40
S <sub>3</sub>	Cava de' Tirreni	1,41	93.907	1,65	4.620	1,58	1.051	0,62
S <sub>4</sub>	Sala Consilina	0,91	69.319	1,22	2.697	0,92	855	0,50
S <sub>5</sub>	Eboli	2,17	149.951	2,63	6.596	2,25	2.362	1,39
S <sub>6</sub>	Capaccio	0,70	96.961	1,00	1.982	0,68	645	0,38
S <sub>7</sub>	Castellabate	1,50	109.357	1,92	4.340	1,48	1.603	0,94
S <sub>8</sub>	Salerno	2,26	148.390	2,60	6.758	2,31	2.195	1,29
S <sub>9</sub>	Sapri	0,46	30.326	0,53	1.344	0,46	529	0,31
	Totali		100,0	5.701.074	100,0	292.666	100,0	170.330
								100,0

Nota: <sup>a</sup> Dati regione Campania; <sup>b</sup> Dati ISTAT; <sup>c</sup> Dati INPS.

tra i 35 e i 45 anni); il profilo di età dei beneficiari è, peraltro, più spostato verso le fasce di età giovanili, rispetto a quello degli ammissibili: il 34% dei beneficiari, contro il 27% degli ammissibili, ha un'età non superiore ai 34 anni. Le persone di riferimento dei nuclei beneficiari sono più spesso donne di quanto non accada per i nuclei ammissibili (per il 58% dei nuclei beneficiari, contro il 54% circa degli ammissibili).

Il rapporto tra beneficiari e ammissibili nelle diverse province varia in misura limitata rispetto al rapporto complessivo del 15% che si rileva a livello regionale; in termini relativi vede, tuttavia, di poco più rappresentate le province di Benevento e Avellino (che vedono beneficiare della misura rispettivamente il 17% ed il 16% degli ammissibili) e un po' meno rappresentata Caserta (con il 13% di beneficiari rispetto al totale degli ammissibili su base provinciale), la sola provincia che, sulla base di stime nazionali sull'incidenza della povertà, era stata selezionata, con due suoi comuni (Caserta e Orta di Atella), per partecipare, insieme al capoluogo di regione, alla prima sperimentazione nazionale del Reddito Minimo di Inserimento<sup>12</sup>.

Questo risultato deriva dalla scelta di usare come base territoriale di riferimento delle graduatorie non il territorio provinciale o comunale, ma l'Ambito Territoriale. L'aggregazione dei comuni in Ambiti, ai fini delle graduatorie, genera peraltro effetti che incidono, data la virtualità della soglia di ammissibilità dei 5.000 euro fissata dalla legge istitutiva, sulle soglie reali di accesso alla misura, producendo una significativa variabilità nelle soglie effettive di accesso per nuclei residenti in comuni di una stessa provincia che afferiscono ad Ambiti differenti. All'interno di una data graduatoria di Ambito, infatti, sono solo i residenti con i redditi più bassi ad entrare tra gli effettivi beneficiari, indipendentemente dal comune di residenza e a parità di possesso dei requisiti di legge; mentre, a livello provinciale (e regionale), i nuclei ammissibili che risiedono in Ambiti dove i redditi risultano mediamente più elevati si trovano a usufruire del sostegno economico con redditi anche significativamente più alti dei nuclei di fatto esclusi in altri Ambiti, in cui i redditi risultano mediamente più bassi. Accade così, per fare un esempio estremo, che nella stessa provincia di Napoli, i nuclei residenti nel comune capoluogo – che da solo costituisce l'Ambito N18 – siano *esclusi* dall'erogazione con un reddito stimato di appena 266 euro e 36 centesimi e che, invece, a Sorrento (comune capofila dell'Ambito N13), si sia *ammessi* alla misura con 1.490 euro di reddito annuo attribuito su base ISEE. All'interno degli Ambiti, vige dunque un vantaggio relativo per i residenti nei comuni più poveri, ma a parità di reddito tra i residenti in due comuni, risultano avvantaggiati i nuclei del comune che afferisce amministrativamente a un Ambito con livelli di reddito mediamente più elevati – per quanto, comunque, molto inferiori alla soglia stabilita dei 5.000 euro. L'incompatibilità tra la scelta del legislatore regionale di ricorrere a una definizione *assoluta* di povertà (unica soglia di 5.000 euro su tutto il territorio regionale) e un inadeguato vincolo di bilan-

cio<sup>13</sup> produce di fatto il ricorso a una definizione *relativa* della povertà, che si traduce in tante soglie di accesso alla misura quanti sono gli Ambiti.

La complessità della situazione che ne deriva è tale che solo una lettura affrettata consentirebbe di attribuire univocamente il significato di un'inequità distributiva al vantaggio relativo dei residenti in comuni che afferiscono ad Ambiti dove le graduatorie rilevano redditi ISEE mediamente più alti.

Il confronto quantitativo tra i redditi con cui i nuclei compaiono nelle graduatorie va, infatti, contestualizzato. Vediamo come.

Le graduatorie sono costruite tenendo congiuntamente conto di due diversi indicatori di reddito per ciascun nucleo familiare: il reddito ISEE e una stima del reddito familiare, correttiva del valore ISEE secondo una formula che utilizzava i dati sui consumi e sulle spese sostenute durante l'anno – dati che i potenziali beneficiari erano tenuti a documentare all'atto della domanda (presentando ricevute del canone di locazione; bollette di luce, telefono, gas; documentazione di eventuale possesso di auto ecc.)<sup>14</sup>. Ciascun nucleo entrava in graduatoria con quello, tra i due valori di reddito, che risultava più elevato.

L'indicatore di reddito che prevale nelle graduatorie finali è la stima basata sui consumi. L'80% degli ammissibili entra in graduatoria sulla base del reddito stimato; per i beneficiari, il valore sale al 91%. Si tratta di un risultato atteso, dato che il calcolo di quella stima era orientato a correggere ISEE che, in ipotesi, sottostimassero le disponibilità economiche dei nuclei familiari, come in molti casi c'era da ritenere accadesse per l'irregolarità dei cespiti delle famiglie in questione.

Se ne potrebbe dedurre che l'indicatore derivato dalla stima abbia funzionato, correggendo ISEE che sottovalutavano l'effettivo livello di reddito delle famiglie. Cosa questo dato, tuttavia, concretamente significhi, nel contesto in questione, si coglie confrontando le distribuzioni che ISEE e reddito stimato rispettivamente assumono tra gli ammissibili, da una parte, e gli effettivi beneficiari, dall'altra. Si tratta cioè di confrontare l'insieme complessivo di tutti coloro che sono risultati avere i requisiti per l'accesso al RdC (gli ammissibili, nel gergo amministrativo) con il sottoinsieme degli effettivi beneficiari: quelli che sono di fatto rientrati nelle parti alte delle graduatorie di Ambito, così definite dal limite delle risorse finanziarie in bilancio per il RdC preliminarmente distribuite, secondo lo schema di riparto presente in tab. 1, ai singoli Ambiti.

Se si guarda agli *ammissibili*, si nota che i redditi di coloro per i quali ha prevalso (in quanto assumeva un valore più elevato rispetto all'altro) l'indicatore costruito sulla base dei consumi sono mediamente *più bassi* dei redditi di coloro per i quali ha prevalso l'indicatore ISEE! La mediana del reddito degli ammissibili entrati nelle graduatorie sulla base dell'ISEE è infatti prossima ai 3.000 euro annui (2.941, con il 25° percentile a 1.958 euro ed il 75° a 3.915),

mentre quella di coloro che sono entrati nelle graduatorie sulla base del reddito stimato è poco più della metà (1.615 euro, con il 25° percentile a 769 euro e il 75° a 2.700). Tra gli effettivi *beneficiari*, quel 91% di nuclei che rientrano nella misura in base al reddito stimato, figurano con un reddito mediano di 240 euro l'anno, con il 25° percentile a 135 euro e il 75° a 410. Per contro, si fermano a quota reddito zero sia la mediana che addirittura il 75° percentile della distribuzione dei redditi di coloro (circa il 9% dei beneficiari) che riescono a entrare in base al loro ISEE (tab. 2)<sup>15</sup>.

Tab. 2. *Statistiche degli indicatori per ammissibili, beneficiari ed esclusi dal RdC in Campania*

Indicatore	Statistiche	Ammissibili	Beneficiari	Esclusi
ISEE	Conteggio	24.268,00	1.571,00	22.635,00
	Minimo	0,00	0,00	268,00
	Massimo	212.439,00	1.493,00	212.439,00
	Media	2.882,12	106,83	3.078,37
	Mediana	2.941,00	0,00	3.073,00
	Moda	0,00	0,00	3.329,00
	Deviazione standard	2.374,21	264,64	2.335,95
	Percentile 25	1.958,00	0,00	2.140,00
	Percentile 75	3.915,00	0,00	3.985,00
Reddito stimato	Conteggio	98.043,00	16.427,00	81.425,00
	Minimo	0,00	0,00	137,74
	Massimo	494.805,18	1.558,54	355.720,28
	Media	1.966,56	318,49	2.283,33
	Mediana	1.614,60	239,56	1.876,30
	Moda	0,00	0,00	3.329,00
	Deviazione standard	4.545,64	285,29	3.889,26
	Percentile 25	769,00	135,00	1.314,75
	Percentile 75	2.700,00	410,49	2.954,00
	Totale	122.311,00	17.998,00	104.060,00

Ciò che questi dati rivelano a un'analisi accurata è che la stima del reddito basata sui consumi – concepita come correttivo all'ISEE – modifica verso l'alto soltanto quegli ISEE che attribuiscono ai nuclei familiari redditi zero o poco superiori; ha, peraltro, su questi redditi effetti così limitati da farli acce-

dere agevolmente alla misura rendendo, per contro, problematico l'accesso a coloro che presentano redditi ISEE che attestano un'evidente condizione di povertà, ma non una – peraltro poco realistica in un'economia di mercato in cui senza usare denaro non si sopravvive – totale esclusione dall'uso di risorse monetarie. Diventano “competitivi”, per l'accesso alla misura solo gli ISEE non corretti che sono paragonabili, per entità, a quelli corretti: quelli più vicini allo zero, senza timore di smentita neanche da parte della formula di stima basata sui consumi.

*Gli ISEE zero: sotto il peso della specificità di Napoli si nasconde l'eterogeneità della Campania...*

Si è visto che, al livello regionale, a entrare in graduatoria sulla base dell'ISEE sono il 20% degli ammissibili e circa il 9% dei beneficiari. Esaminando la variabilità di questo dato per provincia, si rileva che tra gli ammissibili la percentuale di coloro che entrano in graduatoria sulla base del loro ISEE varia dal 14,5% di Benevento al 22% di Salerno; mentre tra i beneficiari la variazione corrispondente vede i redditi ISEE compresi tra l'1% scarso di Caserta (dove tra gli ammissibili erano quasi il 18%) ed il 5% di Avellino (qui erano il 21% tra gli ammissibili).

In questa distribuzione, la provincia di Napoli si presenta come un caso anomalo, dove a entrare in graduatoria con l'ISEE è un rimarchevole 14% di beneficiari. Ben il 75% di questi figura in graduatoria con un reddito pari a zero<sup>16</sup>. Pur essendo pressoché assenti, nelle altre province, redditi zero registrati in graduatoria come ISEE, il risultato anomalo di Napoli si riverbera su quello regionale, per il peso quantitativo che la provincia e il comune capoluogo vi assumono, al punto da modellarlo a sua immagine e somiglianza (tab. 3), azzerando, come si è visto, i valori della distribuzione sino al 75° percentile.

Disaggregando ulteriormente l'analisi della distribuzione degli indicatori del reddito, per Ambito di Zona, emerge quanto a incidere sull'esito che si manifesta in maniera così eclatante a livello regionale sia di fatto quel che accade nell'Ambito N18 che include il solo comune di Napoli. In esso i beneficiari presenti in graduatoria sulla base dell'ISEE hanno un'incidenza molto maggiore che negli altri ambiti, dove non superano mai il 10%: essi rappresentano ben il 37% dei beneficiari della misura, pari a più di un terzo del totale! Dato il peso dell'Ambito N18 sul totale, è la distribuzione dei loro redditi che si ripercuote sul dato a livello regionale, facendo assumere al 75° percentile valore pari a zero. La combinazione tra questi ISEE, che la stima basata sui consumi non riesce a correggere, e il livello molto basso dei redditi stimati di Napoli tiene la soglia effettiva di accesso alla misura, nel capoluogo di regione, al di sotto di ogni livello di plausibilità.

Tab. 3. *Statistiche degli indicatori per ammissibili, beneficiari ed esclusi dal RdC, per provincia*

Indicatore	Statistica	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno
<i>Ammissibili</i>						
ISEE	Conteggio	1.521,00	632,00	3.878,00	13.954,00	4.283,00
	Minimo	114,00	85,00	66,18	0,00	0,00
	Massimo	9.961,00	4.996,00	212.439,00	61.739,80	13.065,00
	Media	3.141,70	3.141,95	3.154,50	2.694,42	3.116,63
	Mediana	3.220,00	3.297,00	3.086,50	2.756,00	3.183,00
	Moda	3.329,00	2.525,00	3.329,00	0,00	3.329,00
	Deviazione standard	1.178,36	1.152,67	4.855,83	1.583,66	1.209,36
	Percentile 25	2.275,00	2.333,00	2.093,00	1.772,00	2.225,00
	Percentile 75	4.071,00	4.067,00	4.068,00	3.775,00	4.068,00
Reddito stimato	Conteggio	5.600,00	3.737,00	17.703	56.147	14.896
	Minimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Massimo	38.321,03	444.249,00	288.300,00	404.712,80	494.805,18
	Media	2.081,37	2.430,39	1.962,92	1.780,67	2.513,53
	Mediana	1.873,96	2.177,00	1.661,16	1.497,62	1.995,94
	Moda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Deviazione standard	1.347,76	7.489,18	3.035,83	3.435,43	8.080,08
	Percentile 25	884,88	1.259,76	891,69	647,48	1.184,86
	Percentile 75	3.130,93	3.327,24	2.736,00	2.411,05	3.211,66
	Totale	7.121,00	4.369,00	21.581,00	70.101,00	19.139,00
<i>Beneficiari</i>						
ISEE	Conteggio	53,00	15,00	17,00	1.416,00	76,00
	Minimo	114,00	85,00	96,00	0,00	0,00
	Massimo	1.190,00	678,00	479,00	1.493,00	676,00
	Media	602,66	479,60	274,94	72,03	304,38
	Mediana	594,00	536,00	254,00	0,00	350,00
	Moda	534,00	85,00	96,00	0,00	0,00
	Deviazione standard	274,16	181,07	119,40	240,06	219,21
	Percentile 25	402,00	409,00	224,00	0,00	70,50
	Percentile 75	804,00	625,00	345,00	0,00	487,00

(segue)

Tab. 3 (seguito)

Indicatore	Statistica	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno
Reddito stimato	Conteggio	1.058,00	743,00	2.745,00	9.253,00	2.871,00
	Minimo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Massimo	1.202,93	1.558,54	741,93	1.533,37	1.440,55
	Media	261,94	385,81	209,43	328,92	376,25
	Mediana	208,58	292,95	195,91	236,17	315,66
	Moda	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Deviazione standard	239,19	335,63	155,18	297,93	307,63
	Percentile 25	92,79	138,62	91,65	147,90	143,78
	Percentile 75	342,58	535,00	304,58	406,65	511,46
	Totale	1.111,00	758,00	2.762,00	10.669,00	2.947,00
Beneficiari						
ISEE	Conteggio	1.468,00	617,00	3.805,00	12.538,00	4.207,00
	Minimo	527,00	733,00	359,00	268,00	476,00
	Massimo	9.961,00	4.996,00	212.439,00	61.739,80	13.065,00
	Media	3.233,37	3.203,63	3.189,07	2.990,59	3.167,43
	Mediana	3.282,50	3.329,00	3.118,00	2.966,00	3.220,00
	Moda	3.329,00	2.525,00	3.329,00	3.329,00	3.329,00
	Deviazione standard	1.093,03	1.087,59	4.893,22	1.385,74	1.158,72
	Percentile 25	2.374,00	2.383,00	2.124,00	2.082,00	2.273,00
	Percentile 75	4.094,00	4.075,00	4.083,00	3.888,00	4.082,00
	Conteggio	4.542,00	2.993,00	15.014,00	46.893,00	11.983,00
	Minimo	273,29	686,91	137,74	260,36	444,78
	Massimo	38.321,03	76.599,95	288.300,00	351.078,55	355.720,28
	Media	2.505,18	2.789,92	2.282,45	2.058,54	2.953,50
	Mediana	2.299,07	2.648,00	1.892,57	1.696,28	2.443,76
	Moda	3.329,00	2.700,00	3.329,00	1.097,56	3.329,00
	Deviazione standard	1.410,48	1.891,91	3.194,22	3.187,24	6.919,11
	Percentile 25	1.448,86	1.761,35	1.359,00	1.177,03	1.636,67
	Percentile 75	3.412,00	3.629,00	2.959,11	2.663,00	3.484,00
	Totale	6.010,00	3.610,00	18.819,00	59.431,00	16.190,00
Esclusi						

Soltanto la scelta di fare di Napoli un Ambito a sé e di fare dell'Ambito il confine territoriale entro il quale costruire le graduatorie, consente l'accesso alla misura a famiglie con ISEE meno distante da quello formalmente previsto di 5.000 euro annui, tenendo separata la situazione del comune di Napoli da quelle degli altri contesti locali.

Ma la ridotta capacità di correzione dell'indicatore del reddito stimato si ripercuote comunque su tutte le graduatorie, tenendo dappertutto molto inferiore ai 5.000 euro la soglia effettiva di accesso alla misura. Anche quando corretti dalla stima basata sui consumi, gli ISEE zero rimangono un'anomalia che vanifica il perseguitamento di qualunque obiettivo di equità distributiva in una misura di questo genere<sup>17</sup>. Un intervento che si proponesse di avvicinarsi a un tale obiettivo richiederebbe indicatori di reddito più fedeli alla realtà delle condizioni di vita dei nuclei familiari poveri e incapienti<sup>18</sup>.

#### NOTE

<sup>1</sup> L.R. del 19 febbraio 2004, n. 2, *Istituzione in via sperimentale del Reddito di Cittadinanza*, pubblicata sul BURC n. 8 del 23 febbraio 2004. Successivamente, anche la Basilicata e il Friuli Venezia Giulia hanno introdotto misure universalistiche di sostegno al reddito e contrasto alla povertà, mentre altre regioni, come la Toscana, hanno commissionato studi di fattibilità di misure analoghe a quella sperimentata, a livello nazionale, del Reddito Minimo di Inserimento. In particolare, sulla misura varata dalla regione Friuli Venezia Giulia, è consultabile un rapporto di valutazione, a cura dell'IRS di Milano ([www.irs-online.it/pdf/report\\_intermedio\\_valutazione\\_RdB.pdf](http://www.irs-online.it/pdf/report_intermedio_valutazione_RdB.pdf)).

<sup>2</sup> I nuclei assegnatari possono, inoltre, in base alle previsioni normative, beneficiare di misure di accompagnamento mirate all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo. Queste sono a carico dei comuni, a esclusione di una misura di avvio ad attività di auto-impiego, promossa dalla stessa regione e affidata, per l'attuazione, alla società Sviluppo Italia (sul ruolo di quest'ultima si veda la nota 6).

<sup>3</sup> La legge dell'8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, pubblicata sulla "Gazzetta Ufficiale" del 13 novembre 2000, n. 265, collegandosi strettamente al dettato costituzionale, in particolare agli artt. 2, 3 e 38, si propone a livello nazionale di assicurare «alle persone e alle famiglie» un sistema articolato di servizi sociali promuovendo interventi per la qualità della vita, le pari opportunità, i diritti di cittadinanza e il contrasto alle varie forme di disagio che derivano dall'inadeguatezza del reddito, dalle difficoltà sociali e dalle condizioni di disabilità.

<sup>4</sup> La nuova organizzazione del welfare regionale è, infatti, l'esito di un percorso di concertazione che ha portato i comuni ad associarsi tra loro in Ambiti territoriali. Inizialmente la regione Campania ha istituito 46 Ambiti Territoriali con la D.G.R. del 4 maggio 2001, n. 1824, *Legge 8 novembre 2000 n. 328 – Determinazione degli ambiti territoriali per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete*. L'aggregazione dei comuni in Ambiti è stata in seguito modificata con la D.G.R. del 12 maggio 2006, n. 580, *Legge 328/00 – Quinta annualità – Programmazione e criteri di riparto del FNPS per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e servizi sociali (con determinazione di nuovi ambiti)*, definendo l'attuale assetto che ne prevede 52.

<sup>5</sup> In ogni Ambito Territoriale, comuni, ASL, IPAB, terzo settore e altri soggetti attivi sul territorio hanno definito le modalità di progettazione e di gestione dei servizi e degli interventi elaborando il proprio Piano sociale. Sulle modalità di governo e sui primi risultati di tale processo si rinvia a Musella, Falciatore (2005). Sulla complessità del governo della programmazione zonale e sulla strategicità delle scelte compiute nel monitoraggio e nella valutazione dei Piani di zona, si veda Agodi *et al.* (2006).

<sup>6</sup> L'allora assessora, dott.ssa Adriana Buffardi, «siglava in data 22/06/04 con la società Sviluppo Italia S.p.A. apposito Memorandum per disciplinare l'insieme delle attività di assistenza tecnica necessarie all'attivazione di percorsi di emersione del lavoro nero e di auto-impiego, misure di accompagnamento del Reddito di Cittadinanza», per realizzare i quali veniva contestualmente chiesto alla stessa società di «provvedere all'informatizzazione e razionalizzazione delle procedure di presentazione delle candidature dei potenziali fruitori del Reddito di Cittadinanza, nonché alla raccolta delle informazioni necessarie a garantire l'accesso alle misure stesse». Veniva inoltre approvato uno schema di Convenzione che disciplinava i rapporti che sarebbero intercorsi fra i comuni e la suddetta società, le procedure di assistenza tecnica da distribuirsi sul territorio regionale, nonché la formazione per gli operatori dei comuni, da avviare, nelle more della sottoscrizione della stessa da parte di ciascun comune (BURC, regione Campania, 10 novembre 2004). Solo il comune di Napoli non avrebbe sottoscritto la Convenzione con Sviluppo Italia, scegliendo invece il supporto del Dipartimento di Sociologia dell'Università Federico II. La società Sviluppo Italia S.p.a. è stata, anche a seguito di operazioni assai discutibili e di polemiche e inchieste che hanno mobilitato, attraverso la stampa e i media, l'opinione pubblica, successivamente trasformata in INVITALIA, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa – società di capitale pubblico, che ne ha assorbito la missione aziendale, di sostegno, su mandato del Governo, allo sviluppo della competitività del paese e, in particolare, delle regioni meridionali (si veda il sito [www.invitalia.it](http://www.invitalia.it)). Il personale delle società regionali afferenti a Sviluppo Italia, in dismissione, ha in corso vertenze locali che dovrebbero definirne il passaggio alle regioni. Le 43 unità di personale di Sviluppo Italia Campania, che hanno affiancato – insieme a personale Formez – i comuni nell'attuazione del RdC, sono state oggetto di un accordo sindacato-regione per il loro utilizzo, con la proroga di un anno della sperimentazione, nella ulteriore attuazione della misura.

<sup>7</sup> Il comune capofila è, per ciascun Ambito, individuato dal decreto istitutivo della entità giuridica (Associazione temporanea di scopo o Consorzio) cui afferiscono i diversi comuni dell'Ambito. Ad esso competono i compiti amministrativi di coordinamento delle attività dell'Ambito e la gestione delle risorse comuni, di cui è responsabile nei confronti dell'amministrazione regionale.

<sup>8</sup> Al momento dell'approvazione, l'appoggio del gruppo di Rifondazione comunista – che chiedeva la proroga – era essenziale per la maggioranza al governo della regione. Naturalmente ciò non esime dalle responsabilità connesse l'opposizione, che si è ben guardata dal richiedere la messa in discussione della (mai redatta) relazione sulla sperimentazione triennale prevista dalla legge istitutiva, né una qualunque analisi dell'andamento della misura.

<sup>9</sup> I dati su cui si basa l'analisi che segue sono stati costruiti a partire dalle graduatorie d'Ambito, messe a disposizione dall'attuale assessore regionale alle Politiche Sociali, prof.ssa Alfonsina De Felice. I dati da cui derivano le graduatorie sono in possesso di Sviluppo Italia e neanche la Regione vi ha, ad oggi, potuto avere accesso. Presso alcuni Ambiti di Zona gli autori di questo contributo hanno tuttavia avuto modo di consultare i singoli *data-base* di Ambito, che hanno costituito parte del materiale utilizzato per una ricerca sull'attuazione della misura nella varietà dei contesti locali di cui si compone il territorio regionale (Agodi, De Luca Picione, 2009).

<sup>10</sup> La legge campana era stata di fatto approvata nell'ipotesi, poi caduta, che lo Stato cofinanziasse a livello nazionale, a conclusione della sperimentazione e per le regioni che l'avessero prevista, un'analoga misura: il Reddito Minimo di Inserimento. La Corte costituzionale si è poi tra l'altro pronunciata contro il trasferimento alle regioni di risorse con destinazione vincolata, rendendo non praticabili questo tipo di co-finanziamenti. I nuclei beneficiari del RdC sono dunque quelli che risultano avere i redditi più bassi nelle rispettive graduatorie di Ambito, sino ad esaurimento delle risorse preliminarmente attribuite dalla regione all'Ambito stesso.

<sup>11</sup> Si parla di "referenti" e non di "capifamiglia" perché la domanda poteva essere presentata individualmente da uno o più dei membri maggiorenni di un nucleo familiare; nel caso in cui più componenti di uno stesso nucleo avessero fatto domanda e fossero rientrati tra i beneficiari del contributo, l'ammontare di 350 euro sarebbe stato erogato dividendolo in parti uguali tra i richiedenti.

<sup>12</sup> L'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento coinvolge i comuni italiani risultati più poveri sulla base di una serie di indicatori standard, definiti a livello nazionale, per il biennio 2001-02 e poi viene allargato ad una serie di altri, individuati nelle stesse province dei primi. La sperimenta-

zione si conclude, definitivamente, nel 2004, senza la prevista discussione, in Parlamento, di un rapporto di valutazione, peraltro commissionato, sulla base di un bando, all'Istituto di ricerca sociale di Milano, diretto dal prof. Ranci Ortigosa. Sull'argomento si vedano Mesini, Ranci Ortigosa (2004) e, per il dibattito alla vigilia della chiusura della sperimentazione, Calza Bini *et al.* (2003).

<sup>13</sup> L'inadeguatezza del vincolo di bilancio rispetto agli obiettivi definiti dal legislatore regionale deriva, lo ricordiamo (si veda nota 9), dal venir meno dell'ipotesi del co-finanziamento statale, in vista della quale la legge era stata in tutta fretta varata all'inizio del 2004.

<sup>14</sup> La formula per il calcolo della stima è:  $X = 1,35 (Utel + Uel + Ugas + A + M + AB) / S$  dove X è il valore dell'indicatore di reddito stimato; U è il valore dei consumi relativi alle utenze dell'anno solare precedente, relative a telefonia, elettricità, gas; A è il valore dei consumi presunti in relazione alla proprietà di automobili; M è il valore dei consumi presunti in relazione alla proprietà di motocicli; AB è il valore dei consumi presunti in relazione all'abitazione in cui si vive; infine S è il valore del parametro della scala di equivalenza utilizzata per la determinazione dell'ISEE. Per ulteriori dettagli si veda il Regolamento di attuazione pubblicato sul BURC del 31 maggio 2004, n. 27. Sul retroterra teorico costruito sulla base della funzione teorica del consumo, si veda il contributo di Musella (2005). Una prima analisi critica degli effetti di selezione dei beneficiari, prodotti dall'applicazione della formula alle domande presentate nel comune di Napoli, è fornita da Gambardella (2007).

<sup>15</sup> La tabella 2 rivela un'apparente incongruenza nella classificazione dei redditi zero: essi vi compaiono ora come valori ISEE ora come valori di reddito stimato. L'apparente incongruenza, come mostra la successiva tabella 3, deriva dai dati relativi alle sole province di Napoli e Salerno (si veda la nota 16), mentre in tutte le altre province i redditi zero compaiono solo tra i redditi stimati. Ai fini dell'analisi qui riportata, abbiamo ritenuto opportuno sottolineare ma non correggere questa anomalia, poiché essa non inficia il ragionamento complessivo: la correzione non annullerebbe la distanza tra i valori mediani degli ISEE e dei redditi stimati, che denuncia l'inadeguatezza dello strumento adottato per il calcolo della stima. Tale incongruenza rafforza, piuttosto, la conclusione, cui la nostra analisi conduce, sull'inaccettabilità del valore zero come attribuibile ai redditi dei potenziali beneficiari, in quanto incommensurabile, in termini di significato e dunque ai fini della comparazione nelle graduatorie, con tutti gli altri valori.

<sup>16</sup> La distribuzione per Salerno vede i redditi zero conteggiati per il 93% come redditi stimati, facendo ipotizzare che possa essere considerato errore materiale di codifica avere identificato come ISEE il restante 7%. Per Napoli, invece, la codifica ha operato facendo rientrare prioritariamente i redditi zero tra gli ISEE, per il 76% (e l'"errore" riguarderebbe il rimanente 24%): si tratta di una scelta di codifica che rispecchia, presumibilmente, l'autonomia di questo Ambito, nell'elaborazione dei dati e nella determinazione dei calcoli per le graduatorie, dalla Convenzione promossa dalla regione con Sviluppo Italia come soggetto deputato all'assistenza ai comuni nelle procedure di analisi delle domande.

<sup>17</sup> L'ISEE può assumere valore zero anche quando la famiglia è destinataria di pensioni sociali o analoghi trasferimenti che non sono conteggiati ai fini del suo computo. Ne risulta il rischio di cumulo di trasferimenti sociali a favore di alcuni nuclei e a svantaggio di altri, che derivino invece da introiti di pari entità dal circuito di mercato.

<sup>18</sup> Quanto la distribuzione dei redditi rappresentata nelle graduatorie sia infedele rispetto alle condizioni di vita dei nuclei familiari poveri e incipienti che usufruiscono del RdC emerge con chiarezza da una ricerca condotta su un campione ragionato di Ambiti (Agodi, De Luca Picone, 2009). Dalle interviste a un campione di referenti di nuclei beneficiari emerge, in un numero significativo di casi, che per le famiglie povere non napoletane, la somma che, nelle graduatorie, compare come reddito *annuale* di questi nuclei, è più realisticamente vicina a quella che essi riescono fatidicamente a mettere insieme *mensilmente* – sia pure con periodi di maggiori ristrettezze, in cui gli introiti scendono anche di molto. Dalla stessa ricerca emergono anche alcuni specifici meccanismi di riproduzione della povertà, a livello locale, che potrebbero costituire una prima base conoscitiva per un ridisegno della misura.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Agodi M. C., Biolcati Rinaldi F., Cava F., Izzo G.  
2006 *I piani di zona: strumento o metodo delle nuove politiche sociali? La gestione unitaria dei servizi d'ambito in Campania*, in P. Giudicini, C. Landuzzi ( a cura di), *I territori del welfare. Servizi sociali, regionalizzazione e garanzie*, Franco Angeli, Milano.
- Agodi M. C., De Luca Pacione G. L.  
2009 *Diritto al denaro o denaro per i diritti? Dal contrasto alla povertà a un welfare delle opportunità*, Carocci, Roma.
- Amaturo E., Gambardella D., Morlicchio E. (a cura di)  
2007 *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Dante & Descartes, Napoli.
- Calza Bini P., Nicolaus O., Turcio S. (a cura di)  
2003 *Reddito Minimo d'Inserimento. Che fare?*, Donzelli, Roma.
- Gambardella D.  
2007 *Il Reddito di Cittadinanza: un difficile esperimento di targeting*, in E. Amaturo, D. Gambardella, E. Morlicchio (a cura di), *In ultima istanza. Riflessioni sul Reddito di Cittadinanza a Napoli*, Dante & Descartes, Napoli, pp. 69-90.
- Mesini D., Ranci Ortigosa E.  
2004 *La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento: come valorizzare e proteggere i risultati di una valutazione in un contesto politico turbolento?*, in "Rassegna Italiana di Valutazione", 30, pp. 47-59.
- Musella M.  
2005 *Il Reddito di Cittadinanza: una misura contro la povertà*, in M. Musella, M. G. Falciatore (a cura di), *Dignità sociale tra povertà e diritti. La legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma, pp. 17-31.
- Musella M., Falciatore M. G. (a cura di)  
2005 *Dignità sociale tra povertà e diritti. La legge regionale 2/2004 e la sperimentazione del Reddito di Cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma.