



MINISTERO DEL LAVORO  
E DELLE POLITICHE SOCIALI  
DIREZIONE GENERALE PER  
L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI



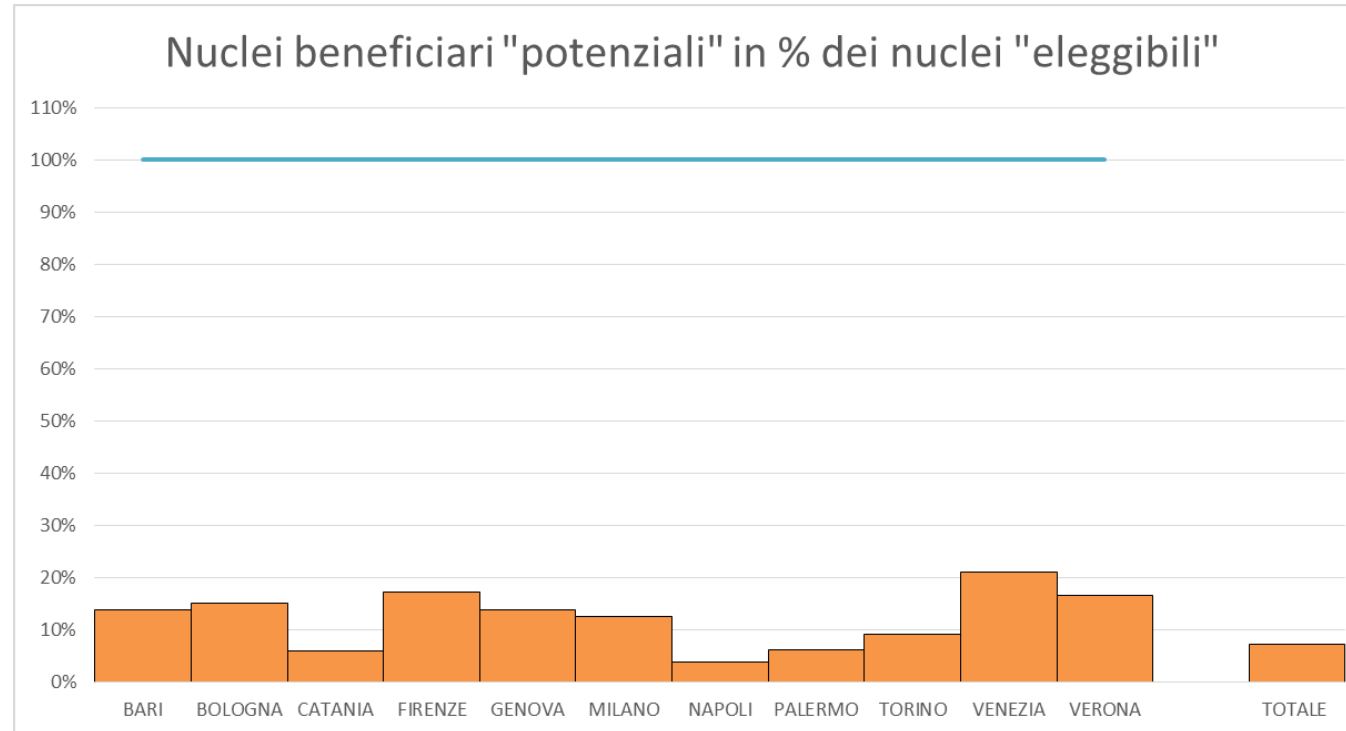
Quaderni  
DELLA RICERCA SOCIALE flash 29

---

PRIMI DATI SULLA  
SPERIMENTAZIONE DEL  
SOSTEGNO PER L'INCLUSIONE ATTIVA (SIA)  
NEI GRANDI COMUNI

Roma, 1° settembre 2014

# Il punto di partenza: risorse limitate rispetto al bisogno

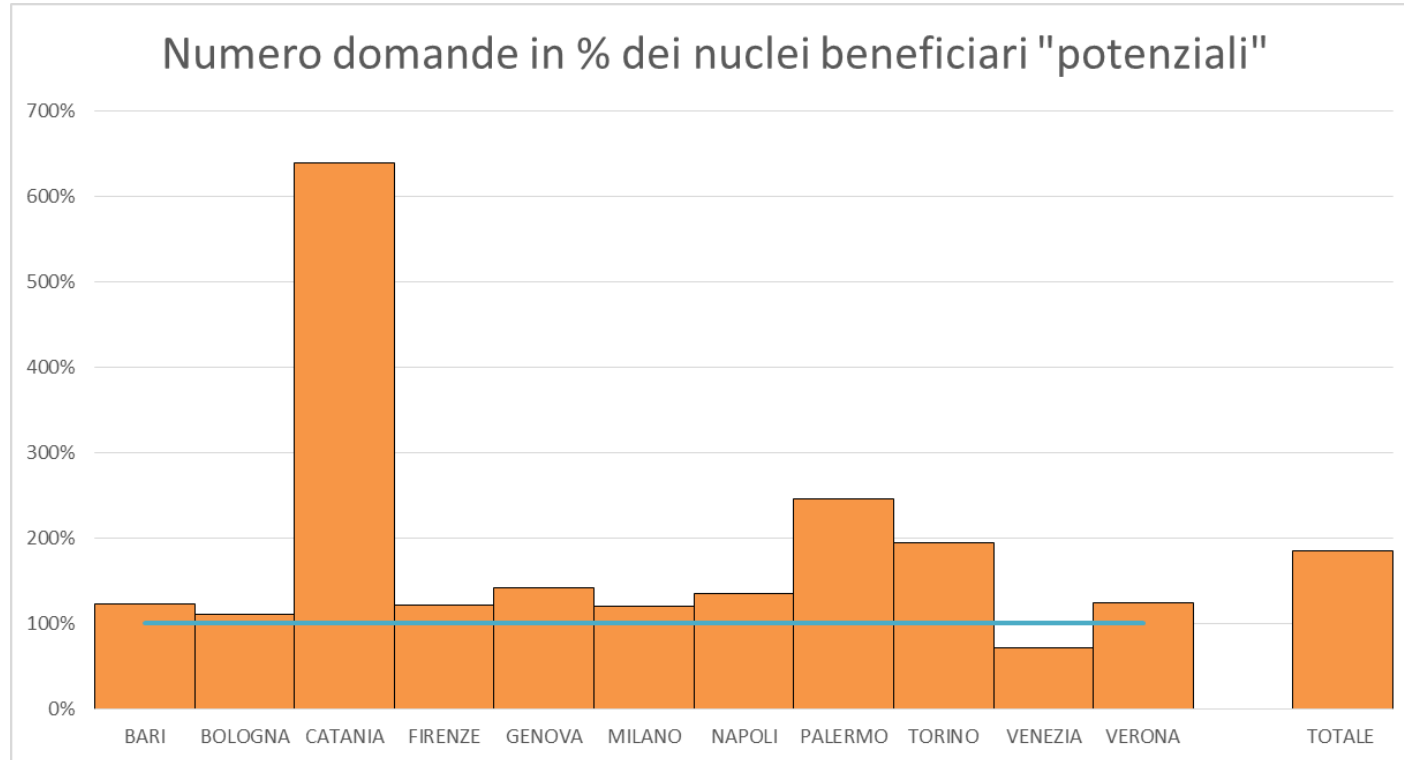


La sperimentazione del **Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)** nelle 12 città con più di 250.000 abitanti nasce con l'esplicita finalità di sperimentare una misura di integrazione del reddito generalizzabile come «strumento di contrasto alla povertà assoluta» (art. 60, d.l. 5/2012). Ne è conferma la denominazione assunta con la legge di stabilità 2014: «sostegno per l'inclusione attiva» è, infatti, il nome proposto da un gruppo di studiosi, presieduto da Maria Cecilia Guerra e incaricati dall'allora ministro Enrico Giovannini, per l'istituzione di un reddito minimo universale.

Se l'obiettivo è chiaro, allo stesso tempo è stato da principio evidente che la sperimentazione avrebbe dovuto rivolgersi ad un sottoinsieme ridotto della popolazione in condizione di bisogno. Anche limitando la misura alle sole famiglie con figli minorenni e pur con requisiti economici molto stringenti (ISEE inferiore a 3.000 euro e, in particolare, patrimonio inferiore a 8.000 euro), si poteva stimare, sulla base delle dichiarazioni ISEE **già presenti** negli archivi INPS al varo del decreto attuativo, che il numero massimo di beneficiari ammissibili data la disponibilità di risorse (nuclei familiari beneficiari «potenziali») sarebbe stato molto inferiore rispetto a coloro in possesso di tali requisiti (nuclei con figli «eleggibili» sulla base dei soli requisiti economici): come si vede in figura, si tratta in media di meno del 10%, con una variabilità tra il 5 e il 20% a seconda delle città; comunque molto lontano dal 100% desiderabile per evitare code eccessive di domande impossibili da soddisfare.

Da qui la necessità di introdurre ulteriori criteri legati, in particolare, alla partecipazione al mercato del lavoro – anche al fine di evitare frodi legate alla presenza di attività lavorativa sommersa. Nel decreto attuativo è stata così presa la decisione che nei nuclei beneficiari dovesse esservi almeno una persona con esperienza lavorativa – in una qualche forma, ma comunque «in chiaro» – nei tre anni precedenti la domanda.

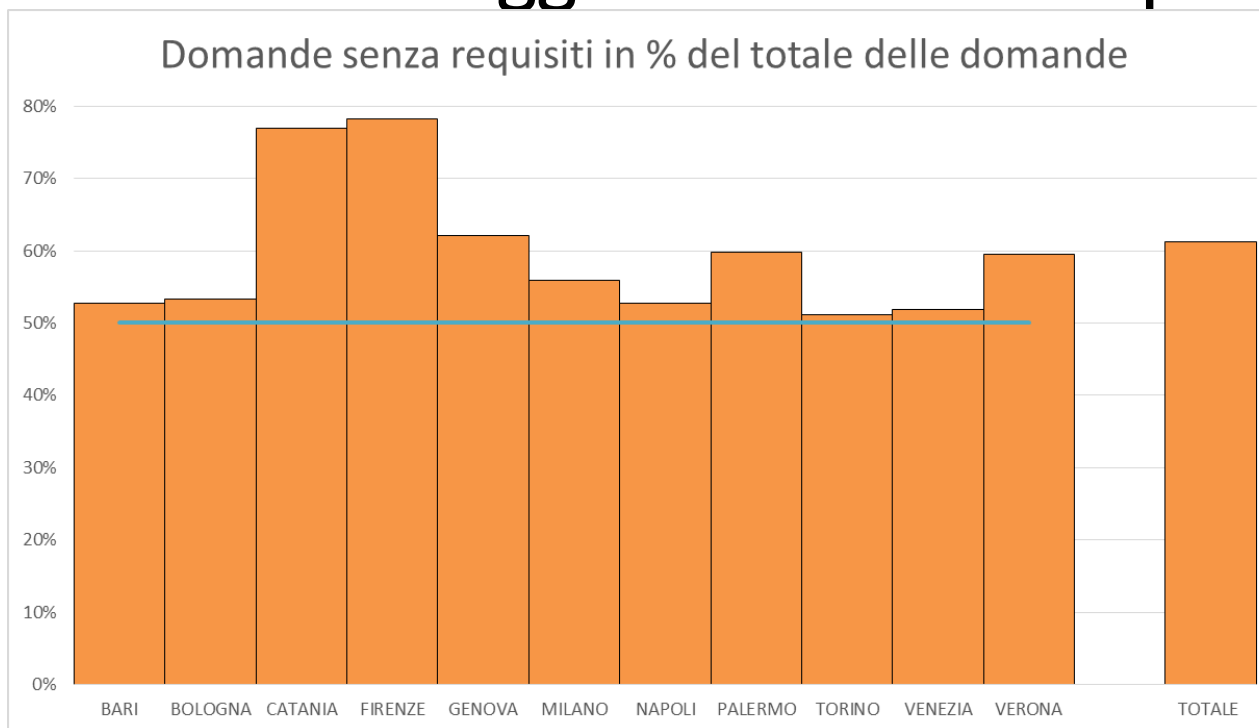
# Un approccio necessariamente «prudente»



La possibilità che il numero di richieste fosse notevolmente superiore alle risorse disponibili in ciascun Comune ha determinato un approccio necessariamente prudente nella raccolta delle domande. In sette Comuni su undici sono stati introdotti ulteriori criteri di selezione, in due si è deciso di limitare le domande alle famiglie già in carico ai servizi comunali. Complice l'entrata in vigore del provvedimento attuativo a ridosso dell'estate, i bandi di selezione sono stati aperti in un periodo di chiusura delle scuole, elemento che a posteriori va valutato di notevole rilevanza per la circolazione dell'informazione su una politica rivolta a famiglie con figli. In particolare, va segnalato come non siano state previste nella legge istitutiva risorse per una campagna di comunicazione (nazionale o locale) sull'avvio della sperimentazione che andasse oltre la comunicazione istituzionale.

Ne è risultato nella gran parte dei casi un **numero di domande di poco superiore** a quelli che abbiamo definito i «**beneficiari potenziali**» (cioè il numero massimo di domande accoglibili sulla base delle risorse disponibili). In un unico caso – Catania – il numero di domande è stato notevolmente superiore al budget (oltre sei volte). All'opposto, in unico altro caso – Venezia – le domande non hanno coperto il budget. Si segnalano Palermo e Torino per un numero di domande all'incirca doppio o poco più rispetto al budget, dimensione rivelatasi a posteriori ideale a individuare i beneficiari previsti dal programma, tenuto conto delle verifiche sul possesso dei requisiti (cfr. oltre), evitando al contempo code di esclusi ed eccessivi oneri amministrativi legati alle domande palesemente inammissibili.

# Domande in maggioranza senza requisiti



Il programma sperimentale è stato immaginato molto rigoroso in termini di verifiche del possesso dei requisiti, ritenuto elemento cruciale al successo di uno schema di reddito minimo in un paese come l'Italia ad elevata economia sommersa (visto peraltro l'elevato numero di frodi in precedenti sperimentazioni). Il decreto attuativo ha così previsto che le erogazioni dei benefici fossero precedute dalla verifica puntuale delle informazioni auto-dichiarate dai richiedenti negli archivi amministrativi dell'INPS, dell'Agenzia delle entrate e dei Comuni stessi, superando la logica dei controlli a campione ex-post.

Tenuto conto che la sperimentazione è effettuata a risorse umane, finanziarie e strumentali ordinarie, uno sforzo notevole è stato pertanto effettuato nella messa in opera del sistema dei controlli dall'INPS – che è il soggetto attuatore della sperimentazione – e dai Comuni. Alla luce dei risultati delle verifiche, tale sforzo va comunque considerato necessario e imprescindibile per l'estensione della sperimentazione. In tutte le città, infatti, **almeno il 50% delle domande** (con punte quasi dell'80% a Catania e Firenze) **risulta relativo a situazioni in cui almeno un requisito non è posseduto**, contrariamente a quanto dichiarato dal cittadino. Evidentemente le possibili conseguenze penali non sono sufficienti a contenere il fenomeno delle dichiarazioni mendaci.

La predisposizione ex novo del sistema ha comunque comportato tempi attuativi più lunghi del previsto. In particolare, i controlli ex-ante su tutte le domande mal si conciliano con un «numero chiuso» di beneficiari, dovendosi sospendere la definizione delle graduatorie definitive fino alla chiusura di tutte le istruttorie in corso.

# I numeri dei beneficiari

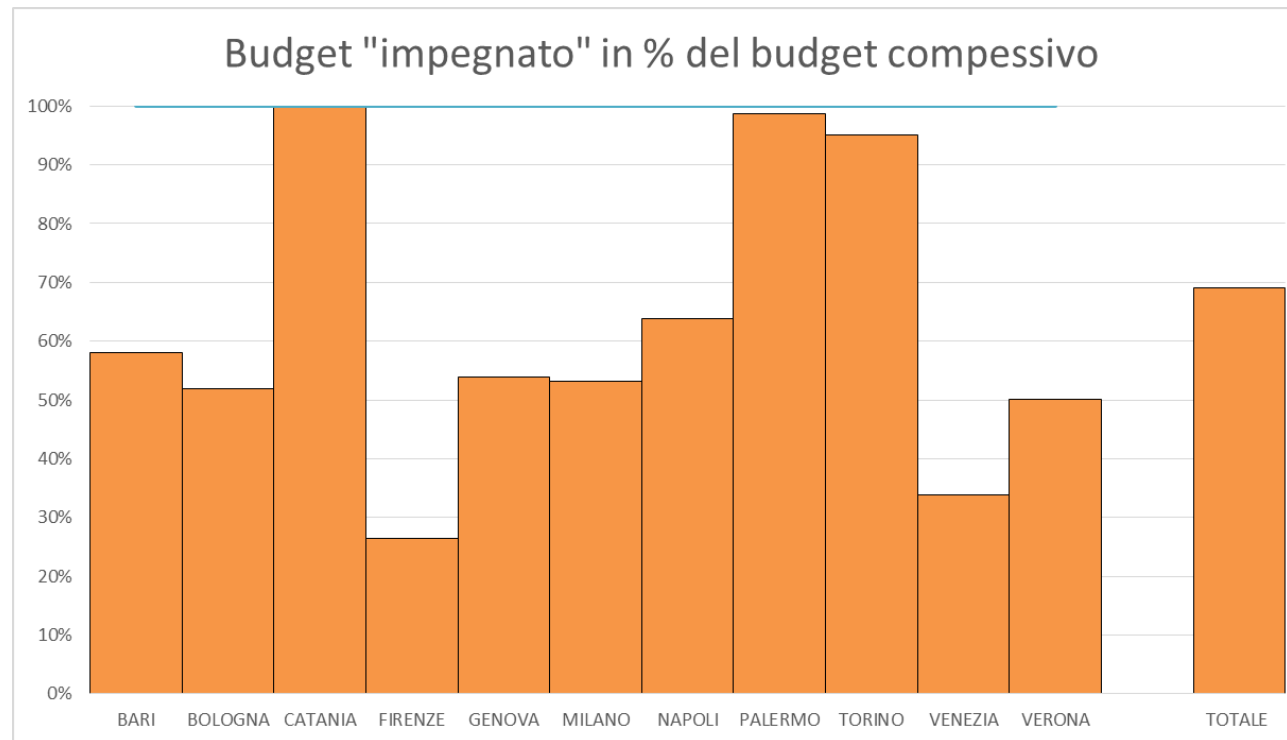
COMUNE	NUCLEI BENEFICIARI	PERSONE NEI NUCLEI BENEFICIARI	NUMERO MEDIO COMPONENTI	BENEFICIO MEDIO MENSILE (EURO)
BARI	407	1.587	3,9	325
BOLOGNA	221	812	3,7	312
CATANIA	604	2.954	4,9	364
FIRENZE	112	423	3,8	312
GENOVA	377	1.314	3,5	306
MILANO	769	2.989	3,9	322
NAPOLI	1.357	6.104	4,5	350
PALERMO	1.473	6.145	4,2	337
TORINO	952	3.595	3,8	319
VENEZIA	101	385	3,8	320
VERONA	144	555	3,9	323
<b>Totale</b>	<b>6.517</b>	<b>26.863</b>	<b>4,1</b>	<b>334</b>

In esito all'approvazione delle graduatorie definitive in tutti i Comuni (eccetto Roma, cfr. oltre) **più di 6.500 nuclei familiari, corrispondenti a quasi 27.000 persone**, in condizione di povertà percepiscono oggi il SIA. Il beneficio medio mensile attribuito a ciascuna famiglia è di 334 euro, con una variabilità tra città che dipende dalla media nel numero dei componenti il nucleo familiare. Nella media nazionale il nucleo familiare è composto da 4,1 componenti, ma si passa dai 3,5 di Genova ai 4,9 di Catania. In un prossimo report saranno esaminate le caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari.

Le graduatorie definitive sono state approvate in giugno e luglio (in un caso l'8 agosto), alla chiusura delle istruttorie avviate nei singoli Comuni a seguito della pubblicazione delle graduatorie provvisorie e delle richieste di riesame dei cittadini. In realtà, per 2.817 domande, corrispondenti al 43% del totale dei beneficiari, le erogazioni sono partite già ad aprile, a seguito dell'approvazione delle graduatorie provvisorie: si tratta dei beneficiari la cui posizione in graduatoria non poteva essere inficiata dall'esito delle richieste di riesame.

Roma Capitale concluderà le operazioni nelle prossime settimane e non è inclusa in questo report. A causa delle elezioni del 2013, l'amministrazione capitolina uscente aveva deciso di rinviare la sperimentazione. La nuova giunta ha avviato la selezione nel 2014 permettendo la presentazione delle domande fino al 28 febbraio. Dopo aver proceduto alla verifica dei requisiti di competenza del Comune, in agosto sono state caricate nel sistema INPS 6.818 domande sulle oltre 8.000 presentate. Al momento in cui si scrive, si sta procedendo ai controlli di competenza INPS.

# Le risorse impegnate e quelle ancora da spendere



Il numero relativamente basso di domande raccolte combinato al numero relativamente alto di nuclei familiari non in possesso dei requisiti richiesti ha comportato che, nella prima fase della sperimentazione finora descritta, in diverse città le risorse disponibili non siano andate esaurite. **La gran parte delle città ha «impegnato» tra la metà e i due terzi del totale delle risorse.**

Sono comunque tre le città – Catania, Palermo e sostanzialmente Torino – che esauriscono subito il budget disponibile. Tra queste, Catania è l'unica in cui il numero di domande idonee (in possesso cioè dei requisiti richiesti) è superiore – di circa il 50% – al numero di domande ammissibili sulla base del budget. L'esperienza di queste città indica che la platea potenziale di beneficiari, come definita dal provvedimento di attuazione della sperimentazione, è sufficientemente ampia da coprire le risorse attualmente disponibili. Quindi, più che nei requisiti stringenti, le ragioni del mancato esaurimento immediato del budget sembrano da rinvenire nel relativamente basso numero di domande (ovvero, in quel fenomeno noto nella letteratura di settore come basso «*take-up*», legato alla scarsa conoscenza delle misure disponibili, stigma, etc.). Da approfondire in particolare i casi di Firenze e Venezia, dove si spende tra un quarto e un terzo delle risorse a disposizione.

Le risorse rimangono comunque sui territori a cui sono state assegnate e andranno spese nella seconda fase della sperimentazione.

# Appendice statistica e glossario

COMUNE	BUDGET TOTALE	NUCLEI FAMILIARI "ELEGGIBILI" (*)	NUCLEI FAMILIARI BENEFICIARI "POTENZIALI" (**)	TOTALE DOMANDE	DOMANDE NON IDONEE PER MANCATA VERIFICA DEI REQUISITI	DOMANDE IDONEE DOPO LA VERIFICA DEI REQUISITI (***)	BUDGET TOTALE IMPEGNATO (****)
BARI	2.992.295	5.519	768	943	497	446	1.738.296
BOLOGNA	1.604.498	2.823	428	475	253	221	831.516
CATANIA	2.740.036	10.475	628	3.711	3084	923	2.737.668
FIRENZE	1.580.808	2.457	423	514	402	112	418.716
GENOVA	2.565.578	5.026	700	994	617	377	1.382.232
MILANO	5.588.211	11.553	1.446	1.741	972	769	2.971.464
NAPOLI	8.959.603	53.540	2.131	2.881	1518	1362	5.726.352
PALERMO	6.123.946	23.964	1.512	3.711	2219	1492	6.042.276
TORINO	3.830.236	10.915	1.002	1.948	996	952	3.638.592
VENEZIA	1.143.226	1.409	298	210	109	101	387.852
VERONA	1.114.021	1.717	288	356	212	144	557.664
<b>Totale</b>	<b>38.242.458</b>	<b>129.398</b>	<b>9.623</b>	<b>17.484</b>	<b>10.879</b>	<b>6.899</b>	<b>26.432.628</b>

(\*) **Nuclei familiari «eleggibili»:** nuclei familiari con figli minorenni che al 31.12.2012 avevano una dichiarazione ISEE in corso di validità con: ISEE inferiore o uguale a 3.000 euro; Indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP, come definito a fini ISEE) inferiore o uguale a 8.000 euro; patrimonio mobiliare (come definito a fini ISEE) inferiore o uguale a 8.000 euro.

(\*\*) **Nuclei familiari beneficiari «potenziali»:** nuclei familiari con figli minorenni ammissibili al beneficio sulla base del budget assegnato alla città. Poiché il beneficio varia sulla base della dimensione del nucleo familiare, si è usato ai fini del calcolo l'ammontare del beneficio medio registrato in ogni città a seguito dell'approvazione delle graduatorie definitive.

(\*\*\*) **Domande idonee dopo la verifica dei requisiti:** la differenza rispetto ai nuclei beneficiari (quelli cioè per i quali al momento in cui si scrive è disposto il pagamento del beneficio, cfr. la tabella nel report) è costituita dai nuclei posizionatisi in graduatoria oltre il numero di domande ammissibili dato il budget (è solo il caso di Catania, 296 unità) o dai nuclei per i quali l'attività istruttoria rispetto alla verifica dei requisiti è ancora in corso e il beneficio sospeso (complessivamente 86 unità in 4 città).

(\*\*\*\*) **Budget totale impegnato:** è la proiezione su dodici mesi delle risorse necessarie a erogare i benefici relativi alle domande accolte, in posizione utile in graduatoria.