

6 Aprile 2020

Nota **3/2020**

II FONDO DI SOLIDARIETÀ ALIMENTARE: UNA GIUSTA SOLUZIONE E RIPARTIZIONE?

1.

La crisi economica connessa alla emergenza sanitaria, giorno dopo giorno, sta accrescendo il numero dei cittadini che non hanno soldi per acquistare cibo o beni di prima necessità. Le fasce di questa popolazione indigente spesso sfuggono alle misure più tradizionali e sono difficilmente raggiungibili, perché riguardano chi non lavora, fa lavori saltuari o lavora nel sommerso. Tuttavia le amministrazioni locali, che sono l'ente più vicino al territorio, già operano a sostegno delle marginalità e conoscono spesso direttamente i propri cittadini e i loro bisogni. L'esperienza sul campo e la rete di collaborazione con le associazioni e il volontariato, di cui il nostro paese è particolarmente ricco, consentono quindi ai comuni di mettere rapidamente in atto le politiche più efficaci e meglio mirate per aiutare chi è in seria difficoltà. La portata dell'emergenza in atto richiede, tuttavia, uno sforzo finanziario e organizzativo che va al di là delle disponibilità finanziarie del comparto comunale, anche e soprattutto per la rapida espansione (in alcuni casi emersione) della platea dei soggetti in condizione di marginalità. Di fronte al crescente allarme sociale, conseguenza di quello sanitario, il governo ha dunque individuato nel sostegno alimentare e di prima necessità una priorità assoluta ed è intervenuto in aiuto agli enti locali per tutelare i soggetti più deboli e poveri. L'ordinanza del Capo della Protezione civile (n.658 del 29 marzo 2020) affida dunque ai comuni la gestione di 400 milioni destinati all'erogazione di generi alimentari e di prima necessità alle persone bisognose. Nonostante queste risorse vengano indicate come un "anticipo" su trasferimenti futuri, in realtà esse rappresentano un importo aggiuntivo per gli enti. Il governo assicura, inoltre, che la misura verrà rifinanziata in tempi brevi.

2.

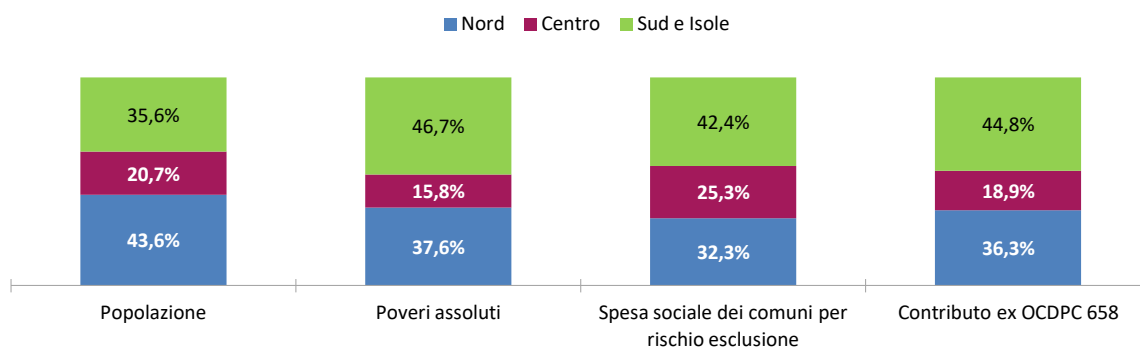
La misura introdotta dal Governo prevede (art. 6) che l'ufficio dei servizi sociali di ciascun comune individui la platea dei beneficiari dando priorità, nell'implementazione delle misure di sostegno, a quelli non già assegnatari di sostegno pubblico. Si tratta, dunque, di un generalizzato sostegno del consumo alimentare e di beni di prima necessità¹.

Al fine di agevolare la rapida assegnazione delle risorse, nella distribuzione agli enti viene applicato un criterio sostanzialmente basato sulla popolazione (80% dell'importo), corretto per la disparità di reddito tra territori (distanza del reddito medio IRPEF del comune dalla media nazionale). La scelta di non prendere a riferimento la popolazione target, come ci si potrebbe invece aspettare, è probabilmente conseguenza della lacunosità delle informazioni disponibili sulla popolazione a rischio povertà a scala comunale, nonché probabilmente della volontà di tener anche conto in modo non del tutto legittimo della maggiore intensità dell'evento

¹ Le modalità di erogazione del contributo sono lasciate alla discrezione delle singole amministrazioni comunali le quali possono, ad esempio, ricorrere sia a una somministrazione di prodotti alimentari mediante associazioni del terzo settore oppure liquidare il contributo direttamente ai soggetti beneficiari, anche ricorrendo a buoni pasto. Sebbene non espressamente previsto dall'ordinanza, è possibile che alcuni comuni limitino la platea dei beneficiari ai soggetti che non ricevono già altre forme di sostegno al reddito erogate da enti pubblici.

pandemico nelle aree del centro nord². Queste ultime risulterebbero infatti svantaggiate da una distribuzione basata sulla popolazione a rischio povertà.

Grafico 1
DISTRIBUZIONE PER MACRO-AREE DI ALCUNE GRANDEZZE RILEVANTI



Fonte: Elaborazione su dati Istat e bilanci dei comuni

3.

Sono tante o poche le risorse complessivamente stanziare? Per orientarsi nella risposta prendiamo in considerazione due variabili. La prima variabile è fissa ed è pari al valore di un paniere di consumo alimentare in grado di garantire una spesa che assicuri il minimo vitale: per Istat, la cifra è pari a 153 euro ad individuo, circa 351 euro a famiglia, su base mensile. La seconda variabile, mutevole per dimensione, è rappresentata dalla platea dei potenziali beneficiari. Questi ultimi, in una ipotesi estensiva, potrebbero essere individuati nei poveri assoluti, pari a 5,5 ml. di individui e 1,8 milioni di famiglie; in una ipotesi restrittiva, invece i beneficiari potrebbero essere i 208 mila soggetti che si rivolgono ai centri di ascolto della Caritas. Se la misura fosse destinata ai poveri assoluti, considerando uno stanziamento di 400 milioni, ciascuno di loro riceverebbe 79 euro. Invece, se i beneficiari fossero solo i “volti” incontrati dalla rete Caritas, il beneficio su base individuale ammonterebbe a circa 2 mila euro. In un caso, dando meno a più persone, i 400 milioni si traducono – tenendo conto del valore minimo vitale del paniere alimentare – in un pasto assicurato per 16 giorni; nell’altro caso, dando più risorse a meno persone, i pasti sarebbero assicurati per un intero anno. Le due opzioni, come risultato, sono fra loro molto diverse ed il rischio è che ciascun comune proceda in ordine sparso, con la conseguenza che in alcuni territori si preferirà dare poco a molti e in altri l’opposto, introducendo una eterogeneità di trattamento difficilmente giustificabile.

Tabella 1
BENEFICIARI, IMPORTO MEDIO E GIORNI DI CONSUMO MINIMO ALIMENTARE ASSICURATO

	Beneficiari	Importo pro capite annuo della misura	Giorni di consumo alimentare vitale assicurato
Tutti	60.359.546	7	1
Poveri assoluti	5.040.000	79	16
Chi accede ai centri per l’ascolto Caritas	208.000	1.923	377

4.

Per ovviare a questo inconveniente, IRPET suggerisce la seguente proposta operativa: su base regionale, attraverso una specifica raccomandazione di indirizzo, meglio se concordata e definita a livello di Conferenza delle Regioni, dovrebbe essere individuato un numero minimo di giorni/pasto (di medesimo valore e importo) uguale per tutti gli aventi diritto. Ogni comune, almeno all’interno della regione di appartenenza, dovrebbe attenersi all’obiettivo di assicurare tale copertura alimentare. In questo schema, operante su base comunale, l’unica incognita dell’equazione è rappresentata dalla dimensione degli eleggibili, essendo conosciute tanto le risorse finanziarie assegnate, decise dal Governo, quanto il valore (153 euro circa al mese) del paniere necessario a soddisfare i bisogni alimentari dei singoli. Il vantaggio di questa schema è l’uniformità di trattamento sui singoli territori regionali. La seguente tabella illustra il numero dei potenziali eleggibili, sotto tre differenti scenari. Ad esempio, nel caso fosse deciso di fornire pasti gratuiti a bisognosi per almeno 2 mesi,

² L’emergenza sanitaria ha colpito soprattutto il nord Italia, ma il cd. lockdown con tutte le conseguenze economiche del caso l’intero paese.

ciò implicherebbe un numero massimo di potenziali beneficiari, rispettivamente in Italia e Toscana, pari a 1,3 milioni e 70mila individui.

Tabella 2
QUATTRO SCENARI A CONFRONTO

	Beneficiari. Italia	Beneficiari. Toscana	Giorni di consumo alimentare vitale assicurato
Quanti possibile per garantire 1 mese di consumi alimentari	2.613.748	139.817	30
Quanti possibile per garantire 2 mesi di consumi alimentari	1.306.874	69.908	60
Quanti possibile per garantire 3 mesi di consumi alimentari	871.249	46.606	90
Quanti possibile per garantire 4 mesi di consumi alimentari	653.437	34.954	120

5.

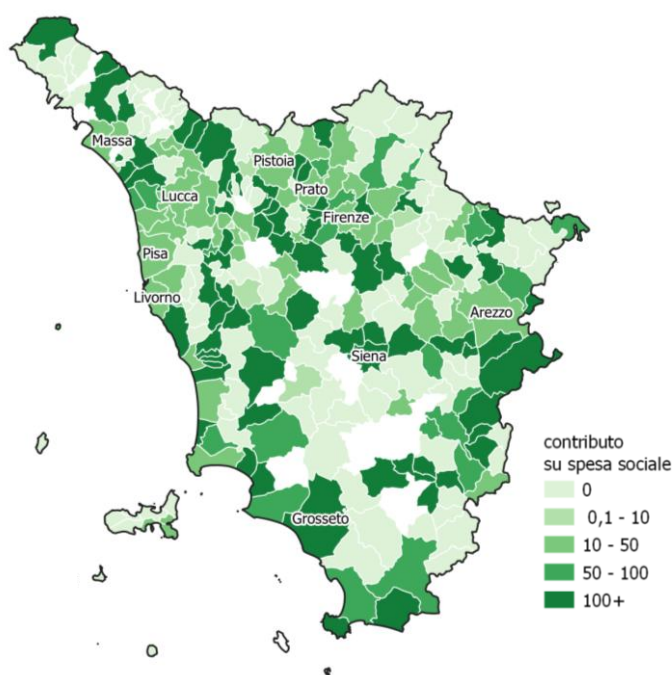
Complessivamente, sui bilanci degli enti locali, i 400 milioni previsti dal provvedimento del Governo, si aggiungono ai 3 miliardi di euro già impegnati per l'intero capitolo della funzione sociale, di cui 1,1 miliardi previsti per gli interventi a favore della popolazione a rischio esclusione. Si tratta di importi molto bassi nei bilanci degli enti rispetto alle necessità dei territori – e ulteriormente sacrificati dalle ristrette di bilancio degli ultimi anni – rispetto ai quali i 400 milioni messi in campo dal Governo acquisiscono importanza. Questi incrementano, infatti, del 35% le risorse che gli enti riescono a mettere in campo con i propri sforzi.

6.

La Toscana risulta destinataria di 21 dei 400 milioni stanziati dal Governo. La spesa già oggi dedicata al sostegno della popolazione a rischio esclusione sociale nei bilanci degli enti toscani è di 48 milioni e le nuove risorse ne aggiungeranno il 45% nel complesso e il 27% a Firenze. Uno sguardo al dettaglio comunale riferito alla Toscana del rapporto tra il contributo e la spesa rivolta ai soggetti a rischio di esclusione sociale permette di evidenziare come la misura interessi – se pur con intensità diverse – tutte le principali aree della regione, incluse quelle ad alta densità contigue ai capoluoghi di provincia. Tale misura integra dunque gli interventi comunali sia nelle aree più storicamente interessate dai fenomeni di marginalità (incluse le aree interne, caratterizzate da perifericità rispetto ai principali poli dello sviluppo economico, con problemi di spopolamento, invecchiamento della popolazione residua, declino delle attività economiche) sia in aree con più alti livelli di PIL pro-capite.

Figura 1

CONTRIBUTO CONCESSO RISPETTO ALLA SPESA CORRENTE PER INTERVENTI RIVOLTI ALLA POPOLAZIONE A RISCHIO ESCLUSIONE. Comuni toscani. Valori %

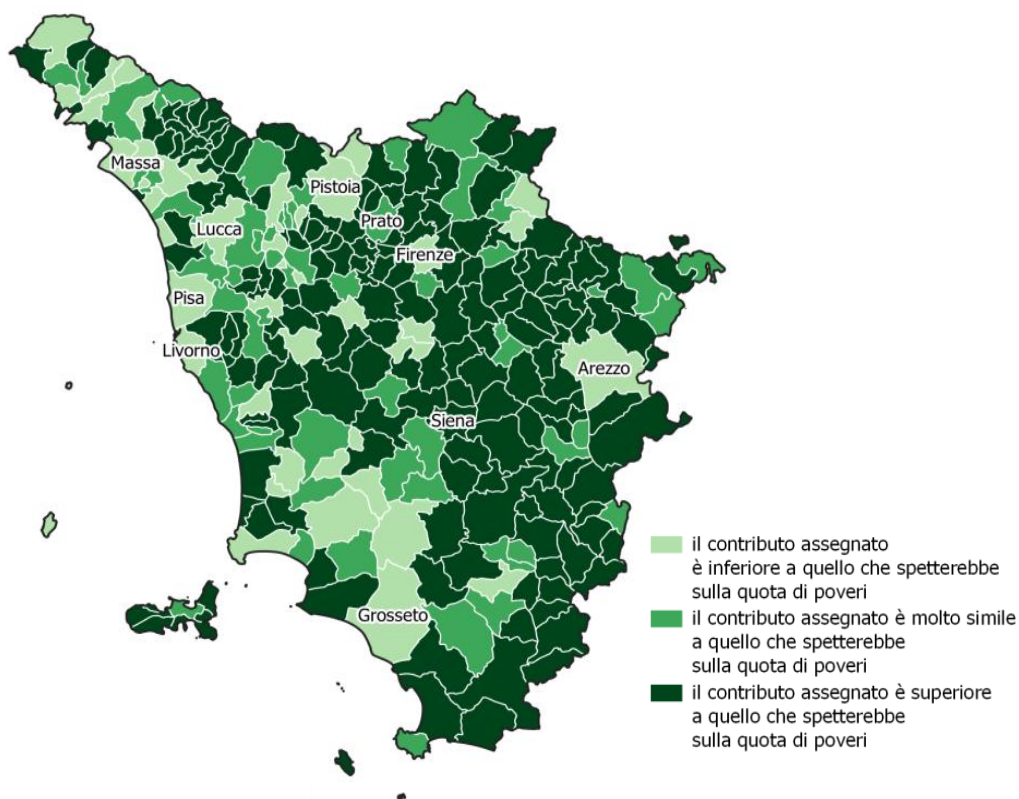


7.

Come anticipato poco sopra nel testo, le risorse dal livello centrale sono state assegnate agli enti locali sulla base della popolazione e della distanza del reddito medio dei contribuenti a fini Irpef rispetto al valore nazionale. La distribuzione attuata non tiene quindi conto, se non marginalmente, della diversa incidenza nei territori dei fenomeni di disagio sociale. La seguente cartina illustra cosa accadrebbe se, invece, il riparto di risorse riflettesse la distribuzione territoriale del fenomeno della povertà. Il numero dei poveri a scala comunale è stato stimato da Irpet utilizzando i dati raccolti nelle Dichiarazioni sostitutive uniche (le cd. DSU). Queste ultime sono i modelli che le famiglie compilano quando richiedono il calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente (il cd. ISEE), per godere di una tariffa agevolata nell'accesso alle prestazioni a domanda individuale (sociali, sanitarie e istruzione).

Figura 2

DISTRIBUZIONI A CONFRONTO. CHI VINCE E CHI PERDE



Sono soprattutto i centri urbani che risulterebbero penalizzati dal criterio di riparto dei fondi adottato dal Governo, a causa di una concentrazione relativamente più alta di popolazione in povertà assoluta. Ad esempio, i comuni con più di 60 mila abitanti ricevono il 35% delle risorse destinate alla Toscana. Se fosse stato utilizzato un criterio di riparto più attiguo alla distribuzione territoriale del fenomeno della povertà, i medesimi comuni avrebbero dovuto ricevere il 43% delle somme complessivamente stanziare per la nostra regione.

Tabella 3

DISTRIBUZIONE VIGENTE E CONTROFATTUALE A CONFRONTO

Classe demografica dei Comuni	Distribuzione vigente	Distribuzione contro fattuale
Fino a 1000 abitanti	0%	0%
da 1000 a 3000 abitanti	3%	3%
da 3000 a 5000 abitanti	5%	4%
da 5000 a 10000 abitanti	13%	11%
da 10000 a 20000 abitanti	20%	17%
da 20000 a 60000 abitanti	24%	22%
da 60000 a 100000 abitanti	17%	22%
oltre 100 mila	18%	21%
Totale complessivo	100%	100%

8.

Complessivamente circa 4,8 milioni di risorse (il 22% del totale) sono assegnate in modo non corretto. In tale dizione sono ricomprese le risorse complessivamente attribuite in più (2,4 ml.) o in meno (2,4 ml) ai singoli Comuni rispetto a quelle che si avrebbero in una ripartizione che rispecchiasse la distribuzione territoriale dei poveri in senso assoluto. Sono soprattutto i comuni della costa, caratterizzati da un maggiore disagio economico, ad essere penalizzati dall'attuale schema di riparto. Essi ricevono, con il sistema vigente, circa 723 mila euro in meno di quanto sarebbe opportuno trasferire loro. L'opposto accade negli altri territori.

Tabella 4

CHI VINCE E PERDE PER AREA GEOGRAFICA

	Contributi assegnati in più	Contributi assegnati in meno	Saldo
Comuni della costa	206.119	-929.588	-723.469
Comuni della Toscana centrale	1.749.299	-1.273.328	475.971
Comuni del sud	205.587	-132.981	72.605
Comuni delle aree interne	236.490	-61.598	174.892
Toscana	2.397.495	-2.397.495	0

9.

In sintesi, dunque, la decisione del Governo di stanziare risorse per l'acquisto di cibo e beni di prima necessità rappresenta un necessario e concreto aiuto alle fasce più deboli della popolazione. L'ammontare del contributo non può che ragionevolmente soddisfare le esigenze di tutti i bisognosi per un arco temporale limitato. Quindi è plausibile che si rendano necessari nuovi stanziamenti in futuro. Inoltre, sarebbe opportuno che i criteri di riparto del fondo adottati dal Governo fossero in grado di riflettere meglio i reali bisogni dei territori. Un atto di indirizzo delle Regioni sarebbe infine auspicabile per garantire una uniformità di trattamento almeno all'interno dei confini regionali.