

Un circuito di pagamento in buoni convertibili per l'affidamento di alcuni lavori di manutenzione dello spazio pubblico. Prime considerazioni progettuali

Massimo Amato e Luca Fantacci

Università Bocconi – Dipartimento di Analisi delle Politiche e Management Pubblico

Sommario

1. Executive Summary	2
2. Premessa	3
3. La logica economica dei pagamenti in “euro temporizzati”	3
4. Il problema: il sostegno alle politiche di integrazione socio-economica dei richiedenti asilo	4
5. La soluzione: un circuito di pagamento per San Martino:.....	5
6. Una possibile estensione del circuito	8
7. Modalità di implementazione	8
8. Conclusioni	9

1. Executive Summary

Il comune di San Martino in Rio potrebbe attivare un circuito di voucher convertibili a scadenza in euro per coprire i costi di una parte della manutenzione del verde pubblico, o di qualsiasi altra attività di pubblica utilità l'amministrazione ritenga idonea per il progetto, nella quale sarebbero impegnati i richiedenti asilo che attualmente risiedono sul territorio del Comune e altre categorie in condizione di svantaggio.

Si costituirebbe a questo fine un'associazione che riceverebbe dal comune l'incarico e il conseguente finanziamento per le attività di cui sopra.

Ai richiedenti asilo che accettassero di seguire il programma di tirocinio sarebbe corrisposta un'indennità con voucher convertibili in euro a data prefissata, che in tal modo prima di tale data potrebbero essere spesi solo sul territorio del Comune presso esercenti locali. Gli esercenti a loro volta potrebbero utilizzare i voucher per il pagamento dei fornitori, per la corresponsione di benefit salariali ai propri lavoratori e per politiche di promozione presso i clienti. Il Comune infine potrebbe accettare i voucher in pagamento di servizi pubblici (p.es., mensa scolastica).

Il circuito potrebbe essere ulteriormente esteso mediante l'apertura di un canale di *crowdfunding* verso l'associazione, che potrebbe conseguentemente impiegare più risorse su altri servizi di pubblica utilità.

Sono identificate due varianti operative per l'implementazione: la variante digitale e la variante cartacea. I pro e i contra di entrambe le soluzioni sono valutati.

All'allegato 2 si produce anche una prima bozza di inquadramento giuslavoristico, dal quale emerge, come ipotesi più plausibile, la strutturazione in forma di tirocinio dell'attività dei migranti e di altre categorie in condizione di svantaggio.

2. Premessa

Le cosiddette monete complementari costituiscono una realtà ormai piuttosto diffusa in Europa. In Francia se ne contano almeno una quarantina. In Svizzera una moneta complementare basata su una camera di compensazione, il Wir, è attiva da più di ottant'anni. In Italia, il circuito Sardex, iniziato nel 2010, opererà nel 2017 transazioni per un controvalore stimato di 80 milioni di euro coinvolgendo più di 4.000 imprese, 2.000 lavoratori, e in prospettiva diverse migliaia di consumatori.

Dal punto di vista del regolatore pubblico, il fenomeno comincia ad attrarre l'attenzione e a essere considerato positivamente come uno strumento per politiche sociali e territoriali. La legge francese sull'economia sociale e solidale riconosce l'esistenza delle monete locali complementari (d'ora in poi MLC) e autorizza le amministrazioni pubbliche ad accettarle come titoli di pagamento. In Italia un progetto di legge è stato depositato nel 2014, con primo firmatario l'attuale responsabile per l'innovazione del PD, Sergio Boccadutri.

A livello europeo, l'impulso a considerare i programmi di MLC come strumenti per le politiche sociali è ancora più marcato. Almeno tre progetti europei hanno finanziato studi e implementazioni di MLC: il progetto *D-Cent*, il progetto *Community Currencies in Action*, e il progetto *DigiPay4Growth* (d'ora in poi DP4G).

L'ultimo progetto menzionato merita particolare attenzione perché può essere preso a riferimento per l'implementazione di un circuito di pagamenti nel comune di San Martino in Rio. La finalità di DP4G è infatti di permettere ai pagamenti delle PA locali di agire *come volano per la circolazione monetaria locale*, e dunque per *la rivitalizzazione degli scambi su un territorio dato*. Lo strumento più innovativo elaborato all'interno di questo programma non è tuttavia una MLC in senso stretto, normalmente caratterizzata da un'inconvertibilità in euro o da una convertibilità immediata su richiesta, ma un buono di pagamento denominato in euro e a data di conversione prefissata.

3. La logica economica dei pagamenti in "euro temporizzati"

I circuiti di DP4G partono dalla capacità di spesa della PA locale, che per la sua parte corrente è essenzialmente una spesa, oltre che in stipendi, in erogazioni e in forniture: la PA acquista beni e servizi da imprese, oppure eroga integrazioni di reddito a specifici aventi diritto (si pensi in particolari ai programmi di sostegno alle estreme povertà). In entrambi i casi la logica di DP4G può essere applicata: per entrambi i flussi in uscita (erogazioni e pagamenti di fatture) possono essere utilizzati non euro, ma "crediti", *denominati in euro*, da convertirsi automaticamente in euro a data prefissata. I crediti giungono o direttamente alle imprese fornitrici, o, nel caso delle erogazioni integrative, sono usati dai beneficiari per ottenere beni e servizi da imprese convenzionate su un territorio dato. In entrambi i casi, i "crediti" giungono a imprese del territorio. Nella misura in cui l'impresa ricevente li consideri come un effetto commerciale, essa può detenerli fino al momento della scadenza. E quindi, nel caso di una scadenza a 90 giorni, può considerarli come un pagamento certo a 90 giorni, dalla parte della PA o da parte del beneficiario dell'erogazione, dove la certezza del pagamento deriva dal fatto che i crediti emessi sono coperti da un preventivo accantonamento in euro. Tuttavia i "crediti" sono al portatore e possono essere ceduti a terzi al valore nominale, trasformandosi così in strumenti di pagamento. Dal momento che la data di scadenza è fissata con riferimento al primo pagamento, ad ogni pagamento successivo il tempo di attesa per il pagamento diminuisce fino ad azzerarsi.

La certezza del pagamento alla scadenza e l'esiguità degli importi implicati fanno sì che il "credito" sia accettato in pagamento per il pieno valore nominale e senza sconto.

I vantaggi di questa forma di pagamento vanno confrontati rispettivamente con l'euro e con la MLC inconvertibile¹.

1. Rispetto alla MLC inconvertibile, il cui vantaggio è quello di essere chiamata naturalmente a circolare localmente, ma che proprio per questo può essere accettata solo nella misura in cui possa con ragionevole certezza essere spesa, il credito temporizzato può essere accettato senza riferimento alla sua spendibilità: nel caso in cui non ci siano occasioni di spesa, a data certa esso si trasforma in euro per il portatore. Ma proprio questa "valvola di sfogo" ne rende più agevole l'accettazione: *l'accettante non deve già sapere come la spenderà*, e al contempo può proporla come mezzo di pagamento ai suoi fornitori, facendo leva sulla riduzione dei tempi di pagamento.
2. Rispetto all'euro, i crediti mantengono le due caratteristiche tipiche della MLC: innanzi tutto, mentre un incasso in euro può immediatamente uscire dal territorio, per il canale di pagamenti esterni o semplicemente perché depositato presso un intermediario finanziario che non necessariamente lo reinvestirà sul territorio, *per tutto il periodo che precede la loro conversione* i "crediti" circolano sul territorio; in secondo luogo, i voucher tendono a circolare più rapidamente dell'euro, per il fatto di costituire la "prima scelta" in ogni pagamento.

Da qui il *doppio vantaggio* dei "crediti": a differenza della MLC, avendo una convertibilità a scadenza certa essi non rischiano di stagnare nelle tasche di chi ne abbia accettati più di quanto ne possa spendere, ma al contempo, a differenza dell'euro, per tutto il periodo fra emissione e scadenza, nella misura in cui vengono usati come mezzi di pagamento, essi circolano necessariamente sul territorio di riferimento.

4. Il problema: il sostegno alle politiche di integrazione socio-economica dei richiedenti asilo

Si tratta ora di vedere come e in che misura in circuito di pagamento basato su crediti temporizzati possa essere utile per affrontare il problema che ci è stato sottoposto.

I dati del problema sono i seguenti:

- Sul territorio di San Martino sono ospitati migranti richiedenti asilo, assistiti da una cooperativa. La proposta è di offrire loro la possibilità di svolgere un'attività di utilità per la comunità, che possa costituire per loro un'esperienza formativa e di orientamento e dalla quale, in aggiunta, possano ricavare anche un'indennità economica corrisposta nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento giuslavoristico (vedi allegato sugli *aspetti lavoristici*).
- Il comune ha un crescente bisogno di manutenzione del verde pubblico e ha risorse finanziarie adeguate per accompagnare tale aumento. L'ipotesi è dunque quella di rivolgersi alla comunità dei richiedenti asilo (e/o altre categorie in condizione di svantaggio, vedi par. 6). Il progetto è comunque applicabile a qualsiasi altra attività di pubblica utilità l'amministrazione ritenga idonea.

¹ Solo quella inconvertibile, perché nel caso di una convertibilità a pronti si ritorna a un pagamento in euro

- Un problema ulteriore è quello di individuare modalità di spesa del reddito derivante dall'attività di tirocinio così ottenuto che beneficino il territorio del Comune e dunque l'attività economica che vi si svolge

Tre linee di politica territoriale si incrociano:

- Una **politica di integrazione**: i migranti rischiano di essere percepiti come un corpo economicamente e quindi anche socialmente estraneo. Percepiscono un contributo (gestito dalla cooperativa), e sono dunque economicamente dipendenti. Lo svolgimento di un tirocinio e la conseguente riscossione di un'indennità contribuirebbe a renderli più autonomi e li farebbe percepire come partecipanti attivi alla vita della comunità. Questo è valido altresì per tutte le categorie in condizione di svantaggio in caso di estensione del circuito (vedi par. 6).
- Una **politica ambientale**: la corretta manutenzione del verde pubblico, qualora si opti per questa tipologia di attività, ha ricadute generali sul livello di vita della popolazione e aumenta l'attrattività turistica del Comune.
- Una **politica economica territoriale**: se il reddito dei richiedenti asilo che accettassero di aderire al programma, che rappresenta una uscita di finanza pubblica locale, fosse speso nel territorio, costituirebbe un fattore di moltiplicazione del reddito locale.

5. La soluzione: un circuito di pagamento per San Martino:

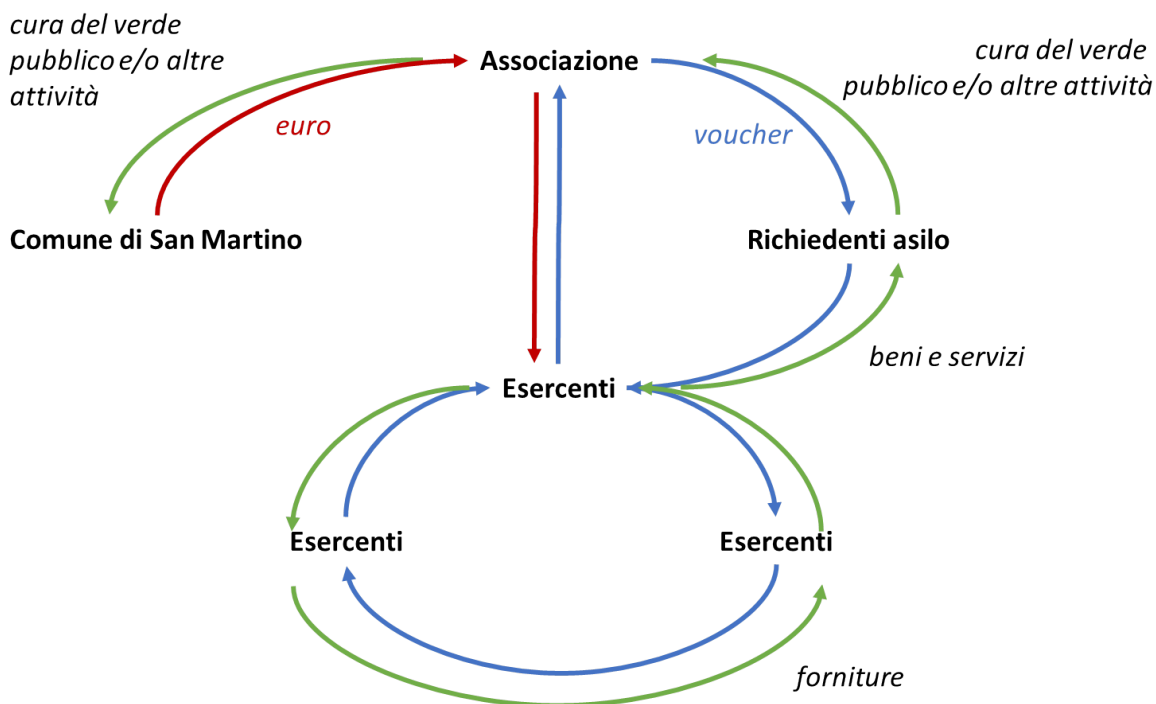
L'ipotesi da cui si parte è che un circuito di pagamento basato su "crediti temporizzati", usati come *voucher* per pagare la manutenzione del verde pubblico nella quale sarebbero impiegati i richiedenti asilo nel quadro di una convenzione di tirocinio potrebbe costituire un fattore di potenziamento sinergico per le tre summenzionate politiche.

Lo **schema di base** del circuito è il seguente (Figura 1):

1. I richiedenti asilo che accettassero di partecipare a un progetto di tirocinio nella manutenzione del verde o in qualsiasi altra attività di pubblica utilità identificata dal comune riceverebbero un'indennità di tirocinio in voucher, **convertibili in euro a sei mesi**. Il periodo è scelto in relazione alla presumibile durata della loro permanenza sul territorio comunale, e potrebbe essere anche ulteriormente prolungato.
2. In un primo momento la convenzione di tirocinio sarebbe stipulata fra i richiedenti asilo, promosso dalla cooperativa che li ospita, mentre il programma sarebbe ospitato presso il comune.
3. L'**amministrazione comunale** stanzierebbe le risorse finanziarie adeguate, in euro. Gli euro così stanziati costituirebbero il fondo per la conversione dei voucher, che risulterebbero così integralmente coperti. In un primo momento, la conversione dei voucher potrebbe essere inizialmente gestita da un'associazione del territorio (es. Pro Loco o Auser) che ha già una convenzione col comune. In caso di adozione della soluzione digitale (vedi par. 7), la gestione di fatto si ridurrebbe a un monitoraggio dei movimenti della piattaforma.
4. Per lo sviluppo ulteriore del circuito si consiglia la creazione, con un percorso partecipato, di un'associazione o di una cooperativa di comunità che possa entrare in un Partenariato Pubblico Privato con il comune e (a) prendere in gestione le attività progettuali (cfr. Allegato 5 – Parere Legale Avvocati Cora e Praticò), (b) sviluppare un modello di *crowdfunding* permanente come da allegato 3 estendendo così il circuito rispetto all'emissione.

5. Gli **esercizi commerciali attivi sul territorio comunale** si impegnerebbero preventivamente ad accettare in pagamento per i loro beni e servizi i voucher ricevuti dai richiedenti asilo quali indennità di tirocinio.
6. Una volta ottenuti i voucher, gli esercizi commerciali avrebbero la duplice opzione di detenerli in attesa della conversione (fissata a una scadenza inferiore rispetto a quella per i primi percettori), o di utilizzarli per acquisti da **fornitori** di beni e servizi presenti sul territorio attinenti la sfera personale e/o professionale. A questa prima ipotesi di utilizzo si può aggiungere l'utilizzo dei voucher come buoni sconto presso la **clientela** e/o come strumenti di pagamento di premialità ai propri **lavoratori**.
7. Il comune per parte sua potrebbe impegnarsi ad accettare i voucher in pagamento di servizi pubblici, nei limiti imposti dalla legge.

Figura 1.



4

La **logica economica del circuito** può essere ulteriormente esplicitata come segue.

- Il fatto di ricevere l'indennità in voucher e non in euro vincola i tirocinanti in prima battuta (per tutta la durata del loro soggiorno), e in seconda battuta tutti gli altri soggetti accettanti, a spendere il loro reddito **all'interno del territorio**². Dunque la spesa pubblica che ha dato inizio

² Certo essi hanno l'alternativa di "risparmiarli" per poterli poi utilizzare alla scadenza come euro. In questo caso il circuito non partirebbe, ma l'effetto non sarebbe peggiore di un pagamento in euro (se il comune pagasse una società di servizi per la manutenzione, ancora meno potrebbe contare sulla permanenza degli euro esborsati sul suo territorio). Si potrebbe pensare a un tasso di decumulo, magari non su tutto il reddito guadagnato dei richiedenti asilo ma sulla parte di "propensione al consumo". Contro questa ipotesi milita tuttavia l'argomento della complessità e dunque della

al circuito si trasforma in un reddito (indennità del tirocinio) che a sua volta si trasforma in una spesa sul territorio.

- Gli esercenti che ricevono voucher hanno certo la possibilità di detenerli fino alla scadenza, ma possono anche usarli prima della scadenza per pagamenti fra loro. Con un vantaggio crescente: quanto più il tempo passa, tanto più i pagamenti in voucher si approssimano a pagamenti in euro. Dati i tempi di pagamento delle forniture, usualmente piuttosto elevati, la riduzione del tempo di attesa per la conversione rende sempre più appetibile il voucher rispetto a un pagamento differito. Nella misura in cui poi i voucher fossero utilizzati con frequenza, la loro scadenza conterebbe meno della loro pronta spendibilità come mezzi di pagamento presso altri soggetti economici del territorio.
- Nella misura in cui i voucher divenissero strumenti comunemente accettati, essi sarebbero caratterizzati 1. da un'**alta velocità di circolazione**; 2. da una circolazione **sul territorio**.

È comunque doveroso prospettare uno scenario negativo, ossia che i voucher non vengano spesi ma detenuti in attesa della conversione. In questo caso, comunque, la situazione non sarebbe peggiorativa rispetto a un pagamento in euro dell'indennità ai tirocinanti. Il solo vantaggio sarebbe per il Comune, che posticiperebbe di sei mesi l'effettivo impegno finanziario per cassa. Si tratta comunque della peggiore ipotesi, rispetto alla quale due ordini di considerazioni si impongono:

1. La prima, di ordine strettamente economico, è la seguente. Trattandosi di un mezzo di pagamento meno fungibile dell'euro, la decisione razionale dovrebbe essere, per tutti, quella di utilizzarlo prima delle disponibilità di cassa in euro: un pagamento in voucher "libera" gli euro per usi differenti dalla spesa e dall'utilizzazione sul territorio.
2. La seconda ha a che fare con un "patto sociale preventivo": se, prima e in vista dell'emissione, vi fosse una esplicita disponibilità degli esercenti ad accettare e a riusare per pagamenti di fornitura i voucher, allora la loro circolazione potrebbe essere potenziata anche sensibilmente. In vista di ciò, e considerata la facilità in un comune di limitate dimensioni come San Martino, di attivare relazioni dirette con i potenziali attori, **l'attivazione di interlocuzioni preventive con gli stakeholder costituirebbe un fattore di vantaggio per la riuscita del progetto.**
3. In terzo luogo, e sulla base del patto preventivo, si potrebbe immaginare anche l'applicazione di un interesse negativo sulle somme non spese, che costituirebbe un ulteriore incentivo a utilizzare i voucher come mezzo di pagamento e a non tesaurizzarli. In questo caso però il "patto preventivo" dovrebbe includere un'esplicita "clausola di parità" per i prezzi in euro e in voucher. In caso contrario si potrebbe assistere a una svalutazione informale del voucher rispetto all'euro (p.es.: un bene è venduto a 100 euro, ma a 110 voucher). Anche in ragione di tale rischio, l'ipotesi di introdurre una forma di decumulo sui voucher è sconsigliabile.

difficoltà a far comprendere il senso dell'operazione, oltre che l'ipotesi assai realistica che i richiedenti asilo siano indotti dal loro stato di necessità a spendere immediatamente i voucher guadagnati.

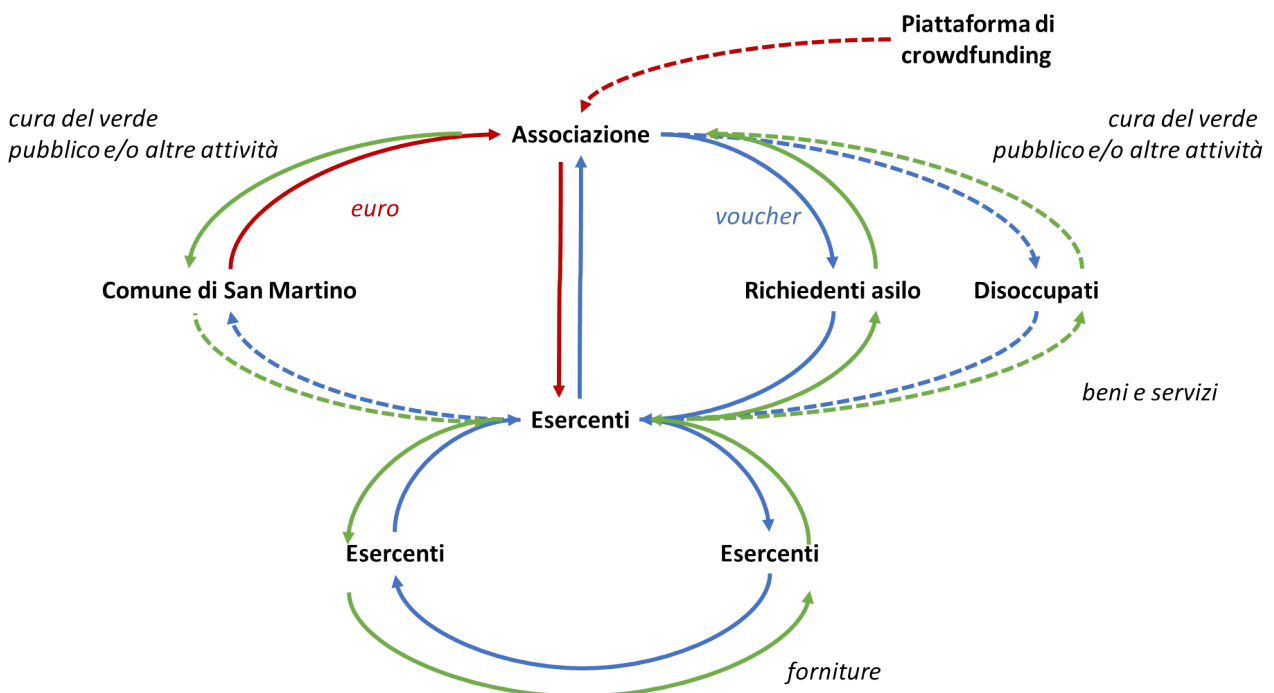
6. Una possibile estensione del circuito

Quello che è stato descritto è il circuito-base nell'ipotesi che l'emissione di voucher avvenga esclusivamente verso i richiedenti asilo per il tirocinio relativo alla manutenzione di verde pubblico, a fronte di un impegno corrispondente del Comune nei confronti dell'associazione territoriale.

È possibile però prevederne una estensione (Figura 2).

- **Rispetto all'emissione.** Non solo il comune potrebbe decidere di impegnare più risorse, ma potrebbe essere avviata anche un'iniziativa di "crowdfunding territoriale", che renda disponibili ulteriori fondi in euro destinati a coprire ulteriori emissioni di voucher.
- **Rispetto al ventaglio di servizi remunerati.** In entrambi i casi, l'associazione di cui al paragrafo 5 potrebbe trovarsi in condizione di ampliare il ventaglio delle attività affidate dall'amministrazione e rivolgersi a un numero crescente di categorie in condizione di svantaggio. La logica dell'estensione dovrebbe essere quella di includere nelle attività remunerate dai voucher altre attività di mediata o immediata ricaduta sulla collettività: con l'effetto di trasformare le attività d'interesse collettivo da attività pericolosamente vicine alla "corvée" a attività remunerate in termini finanziari, di competenze e di dignità sociale riconosciuta a chi li svolge.

Figura 2.



7. Modalità di implementazione

Il programma DP4G prevede che i circuiti temporizzati siano circuiti digitali. Una tecnologia di pagamento è già stata implementata, e in Italia Sardex spa (che ha partecipato all'elaborazione del programma DP4G) è in grado di fornirla.

La **soluzione digitale** presenta evidenti vantaggi in termini di facilità d'uso.

- Posto che la diffusione degli smartphone è generalizzata, una applicazione su smartphone potrebbe gestire tutti i pagamenti in voucher, dall'emissione fino alla conversione.
- Una circolazione digitale permetterebbe di sormontare il problema dei tagli, quindi dei resti in euro: qualunque pagamento potrebbe essere effettuato per la cifra precisa, al centesimo.
- Vi è anche un vantaggio in termini di tracciabilità: i pagamenti, singolarmente e nella loro complessità reticolare, potrebbero essere monitorati al fine di rendicontare meglio gli effetti economici e sociali dell'operazione.
- Anche l'eventuale decumulo potrebbe essere molto più facilmente gestito col digitale.
- In ultimo, il potere d'acquisto dei voucher potrebbe essere soggetto a restrizioni funzionali, che consentano l'esclusione di determinati tipi di beni dall'acquisto in voucher.

Lo svantaggio evidente è che questa soluzione può avere un costo sproporzionato ai volumi di transazioni che il circuito di San Martino potrebbe garantire, soprattutto in una fase iniziale. Non è escluso però che l'interesse per l'esperimento potrebbe indurre il fornitore a moderare le sue richieste finanziarie o addirittura, nella migliore delle ipotesi, a "investire" nel progetto in un'ottica di testing dell'applicazione e di promozione della tecnologia.

Un'alternativa tuttavia esiste, ed è la **soluzione cartacea**. I voucher dovrebbero essere stampati e circolerebbero come buoni alla stregua dei *ticket restaurant*. Il vantaggio evidente è che il solo costo da sostenere sarebbe quello della stampa: una volta assicurata una buona qualità dei voucher, che dovrebbe garantire, assieme alla limitata circolazione, dal rischio di contraffazioni, non ci sarebbe altri costi, se non forse un aggravio di lavoro amministrativo per l'emissione e la rendicontazione dei voucher.

Gli svantaggi sono altrettanto evidenti:

- Ci sarebbe un problema di pezzatura e conseguentemente di resti. A ciò si potrebbe ovviare con l'erogazione ai richiedenti asilo di piccoli tagli e con la possibilità per gli esercenti di cambiarli in tagli più elevati per le transazioni B2B.
- Per quanto riguarda i resti si potrebbe provvedere a: 1. limitare il resto in euro a 50 centesimi; 2. fornire il resto in ulteriori buoni consumo presso l'esercente. La limitatezza del territorio, degli attori, e delle transazioni potrebbe indurre anche alcuni esercizi commerciali a tenere una piccola contabilità in voucher: p. es. a fronte della cessione di un voucher del controvalore di 10 euro da parte del richiedente asilo, il commerciante apre una linea di credito equivalente per l'acquisto dei suoi prodotti
- La tracciabilità sarebbe evidentemente persa.
- Risulterebbe più esplicita, e quindi meno socialmente accettabile, l'esclusione di alcuni beni dal paniere di acquisto dei voucher.

8. Conclusioni

Il circuito sopra tratteggiato nelle sue linee fondamentali avrebbe il vantaggio non solo di perseguire le tre politiche territoriali che sono state individuate sopra, ma soprattutto di integrarle fra di loro in un circolo virtuoso.

La **politica di integrazione** passa infatti per una trasformazione dei richiedenti asilo da percettori di aiuti a produttori di reddito. I voucher che potrebbero spendere sarebbero “soldi guadagnati”.

Questi “soldi” sarebbero **guadagnati** svolgendo un’attività formativa e di orientamento professionale che ha ricadute evidenti sulla comunità, trattandosi del mantenimento del decoro pubblico che deriva dalla cura degli spazi verdi e quindi nel quadro di **una politica del verde pubblico o di qualsiasi altro servizio di pubblica utilità**.

Ma poi sarebbero **spesi** all’interno del territorio, e in modo tale da alimentare circuiti di scambio ulteriori, fra i commercianti e, più in generale, i cittadini di San Martino: i voucher, con una velocità di circolazione presumibilmente più alta dell’euro e sicuramente locale, renderebbero la spesa pubblica locale più produttiva di reddito per la comunità, aggiungendo alle politiche dell’integrazione e del verde anche una **politica economica locale**.

Complessivamente, il programma potrebbe contribuire a rendere il richiedente asilo o la persona in condizione svantaggiata come un attore economico e sociale significativo all’interno della comunità locale, e ad attenuare la sua percezione come un corpo estraneo a carico della collettività.