

TEMA

*Creazione di lavoro e contrasto alla povertà*

# Le politiche di reddito minimo in Italia

Stefano Toso\*

## 1. La sperimentazione del reddito minimo di inserimento

Una ricostruzione, ancorché sintetica, delle esperienze di reddito minimo in Italia non può non partire da uno dei principali interventi in materia di politiche pubbliche per l'assistenza intrapresi sul finire del secolo scorso, ossia la sperimentazione del reddito minimo di inserimento (Rmi). Pur essendo stato in vita per pochi anni, il Rmi merita di essere richiamato per l'influenza che ha esercitato sul dibattito nazionale successivo e sulle iniziative del legislatore regionale in materia.

Introdotta in via sperimentale con il decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, il Rmi consisteva in un trasferimento in moneta riservato ai soggetti in condizioni di povertà e a rischio di marginalità sociale. Il Rmi ha rappresentato l'applicazione più emblematica dell'«universalismo selettivo», un'espressione che teorizza la coesistenza tra un principio universalistico, ossia l'irrelevanza di qualsiasi variabile categoriale ai fini del diritto all'accesso al reddito minimo, e uno di selettività economica, utile a circoscrivere la platea dei beneficiari. I criteri di eleggibilità del Rmi stabilivano che il richiedente dovesse essere privo di patrimonio, a eccezione dell'appartamento destinato ad abitazione principale, oltre a soddisfare stringenti limiti di reddito. L'importo mensile massimo del sussidio nel primo anno di sperimentazione (1999) era di 500 mila lire (258 euro) per un single e il trasferimento integrava la differenza tra una soglia prefissata e il reddito del soggetto. La soglia variava al variare della composizione del nucleo familiare ed era pari, sempre per un single, a 667 mila lire mensili (344 euro). Il Rmi era disegnato in modo tale da neutralizzare parzialmente il disincentivo a lavorare che è insito in qualunque trasferimento pubblico *means-tested* (ossia subordinato alla verifica della condizione economica): il reddito da lavoro concorreva infatti alla prova dei mezzi

\* Stefano Toso è docente di Scienza delle finanze presso l'Università di Bologna.

solo nella misura del 75 per cento. Ciò spiega perché la soglia di esclusione dal beneficio (344 euro) non coincidesse con l'importo massimo del Rmi (258 euro). L'erogazione del Rmi era condizionata alla ricerca attiva di un'occupazione o alla disponibilità da parte del beneficiario a partecipare a programmi di reinserimento sociale e/o economico gestiti dai Comuni.

Dopo una prima applicazione nel biennio 1999-2000 in trentanove Comuni, prevalentemente collocati nel Meridione, la sperimentazione del Rmi è proseguita nel biennio successivo con un'estensione ad altri 267 Comuni, pari all'8,6 per cento della popolazione nei Comuni in questione. La valutazione effettuata da parte di istituti indipendenti di ricerca ha mostrato come la sperimentazione del Rmi si sia scontrata con difficoltà realizzative, più correlate ad aspetti politico-istituzionali che a problemi di disegno teorico della misura di per sé. Il Rmi ha inciso in modo positivo sulle situazioni più gravi di marginalità sociale, particolarmente acute nel Mezzogiorno (morosità nel pagamento dell'affitto, mancato conseguimento dell'obbligo scolastico ecc.). Molto meno efficace è stato l'impatto in termini di reinserimento nel mercato del lavoro in relazione al tessuto produttivo di numerose aree territoriali incluse nell'esperimento e alla loro insufficiente capacità amministrativa, non in grado di gestire il decollo del nuovo istituto. Anche sotto il profilo dei rapporti inter-istituzionali, le collaborazioni necessarie ai fini del positivo esito della sperimentazione hanno fatto emergere luci e ombre. Proficui si sono rivelati i rapporti dei Comuni con le istituzioni sul territorio (enti di formazione professionale, terzo settore ecc.), mentre ridotto è stato il grado di coordinamento tra il livello comunale e quelli superiori. La carenza di cultura amministrativa locale nel predisporre programmi di integrazione sociale è risultato uno degli aspetti di maggiore debolezza della sperimentazione. L'altro punto dolente è consistito nell'insufficiente azione di controllo. Se i Comuni, infatti, hanno dimostrato di migliorare nel tempo la loro capacità di accertare richieste improprie di accesso al Rmi, sia attraverso una più intensa collaborazione con altri soggetti (Caf, Inps, guardia di finanza) sia attraverso una migliore conoscenza diretta della platea dei beneficiari, il rischio di comportamenti opportunistici in fase di dichiarazione del reddito e del patrimonio ha rappresentato uno dei fattori più problematici della sperimentazione (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2002).

Le criticità emerse e le difficoltà nel reperire le risorse necessarie (stimate in circa 2,5 miliardi di euro) per l'estensione nazionale della misura fanno sì che l'esperienza del Rmi si concluda di lì a poco con il venir meno dell'ultima

tranche di finanziamenti. Alla mancata messa a regime del Rmi avrebbe dovuto supplire il reddito di ultima istanza (Rui), un istituto previsto dalla legge finanziaria per il 2004 mai entrato in vigore. Il Rui era destinato alle famiglie i cui componenti non beneficiavano di altri ammortizzatori sociali e che, subordinatamente alla prova dei mezzi, aderivano a misure di accompagnamento e di reinserimento sociale, secondo un disegno teorico non dissimile da quello sotteso al Rmi. La quasi contemporanea riforma del Titolo V della Costituzione e il giudizio di illegittimità della Corte costituzionale sul meccanismo di cofinanziamento Stato-enti locali che avrebbe dovuto sorreggere il Rui determinarono, tuttavia, una situazione di *impasse* legislativa e lo spostamento verso il legislatore regionale dell'onere di ideare e finanziare specifici progetti di minimo vitale.

## **2. La Carta acquisti**

Il mancato rifinanziamento del Rmi nel 2003-2004 spegne sul nascere, e per quasi un decennio, il dibattito nazionale in materia di reddito minimo, nonostante nello stesso periodo si registrino interessanti esperienze a livello locale, in particolare in alcune regioni a statuto speciale e in alcune province autonome del Nord Italia.

Non può essere ritenuta, invece, una politica di reddito minimo la Carta acquisti, una misura introdotta dal quarto governo Berlusconi (2008-2011) e che rappresenta un inusuale strumento di contrasto della povertà estrema, anche per gli standard europei. La Carta acquisti è una carta di pagamento elettronico prepagata, riservata ai poveri assoluti di età inferiore a tre anni o superiore a sessantacinque e di importo pari a 40 euro mensili. Utilizzabile in tutti i negozi di generi alimentari e nei supermercati abilitati al circuito Mastercard, può essere anche impiegata per l'acquisto di prodotti (para)farmaceutici o per il pagamento delle bollette energetiche.

La Carta acquisti non è un reddito minimo per due motivi: il primo è che i criteri anagrafici di selezione su cui si fonda escludono chi ha più di tre anni o meno di sessantacinque, così da limitare fortemente la platea dei beneficiari; il secondo è che essa consiste in un mero trasferimento in moneta. Una politica che voglia efficacemente contrastare la povertà dovrebbe invece affiancare a un'erogazione in denaro la fornitura di servizi alla persona per favorirne l'inserimento occupazionale, la formazione scolastica e/o professionale, lo svolgimento di compiti di cura.

Dalla sua istituzione, della Carta acquisti ha beneficiato più o meno mezzo milione di individui (il 60 per cento circa dei quali ultrasessantacinquenni), scesi in seguito attorno alle 400 mila unità, residenti per due terzi nel Mezzogiorno, per una spesa annua di poco superiore ai 200 milioni di euro. Gli studi a suo tempo compiuti dalla Commissione d'indagine sull'esclusione sociale mostrano che la *target efficiency* della Carta acquisti è stata all'altezza delle aspettative: la quota prevalente della spesa (quasi il 60 per cento) è andata al decile più povero della popolazione. Tuttavia, e non poteva essere altrimenti, l'impatto redistributivo è stato inadeguato, avvantaggiando una quota molto esigua della popolazione (il 3 per cento del totale). Se si considera che già prima dell'acuirsi della crisi economica del 2007-2008 le risorse necessarie per azzerare la povertà estrema erano stimate in circa 4-5 miliardi di euro, una spesa annua di circa 200 milioni è del tutto insufficiente allo scopo.

### 3. Dalla Nuova carta acquisti al Sostegno per l'inclusione attiva

Se l'attivismo delle amministrazioni regionali a cavallo degli anni duemila, nel quadro delle rinnovate competenze locali previste dalla riforma costituzionale del Titolo V, mantiene alta l'attenzione sul reddito minimo, la ripresa dell'iniziativa politica nazionale sul tema avviene solo un decennio dopo, ad opera dei governi Monti e Letta. È grazie a questi ultimi che la vecchia Social Card viene completamente ridisegnata, nel senso che ad essa se ne affianca un'altra, la Nuova carta acquisti (Nca). Il ricorso a una medesima denominazione (Carta acquisti) non aiuta a cogliere le numerose differenze tra le due misure, sia in termini progettuali sia in termini di impatto redistributivo. È bene quindi soffermarsi sul punto.

La Nca nasce formalmente nel 2010, con il quarto governo Berlusconi che, con il decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, introduce in via sperimentale un nuovo strumento di lotta alla povertà assoluta, della durata di un anno, da applicarsi nelle città aventi almeno 250 mila abitanti e per il quale vengono stanziati 50 milioni di euro. La Nca doveva essere gestita dagli enti del terzo settore, che avrebbero provveduto a individuare e a seguire i beneficiari, bypassando gli enti locali. È con il decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5 (art. 60), del governo Monti che si ha un'accelerazione. Il decreto ribalta l'impostazione precedente, attribuendo ai Comuni, invece che al terzo settore, un ruolo centrale di regia e di coordinamento e precisando le caratteristiche del nuovo

strumento: un sostegno monetario per tutte le famiglie in povertà estrema (non solo per quelle con bambini o anziani), non alternativo alla vecchia Carta acquisti e disponibile anche per chi non ha la cittadinanza italiana, al fine di valutarne, così recitava la norma, «la possibile generalizzazione come strumento di contrasto alla povertà assoluta» (Guerra, Tangorra 2015).

Il drammatico quadro di finanza pubblica ereditato dal governo Monti e la necessità di adottare misure emergenziali per evitare concreti rischi di default non facilitano però la sperimentazione della Nca, che per circa un paio d'anni non ha luogo. Il testimone passa quindi al governo Letta, che elabora nel 2013 uno schema compiuto di reddito minimo, denominato Sostegno per l'inclusione attiva (Sia).

Gli elementi distintivi del Sia sono coerenti con il disegno di una moderna misura di contrasto della povertà, universale ma subordinata a un articolato sistema di *means-testing* (l'Isee riformato del d.p.c.m. n. 159/2013) e che prevede un percorso di attivazione economica e sociale per i beneficiari della misura stessa. La spesa complessiva a regime del Sia è stimata in 7-8 miliardi di euro, una cifra in grado di sostenere il reddito delle famiglie italiane in condizioni di povertà assoluta.

Il progetto del Sia rimane anch'esso nel cassetto, non trovando spazio nella manovra finanziaria per il 2014. Sopravvive tuttavia al governo Letta e apre la strada alla sperimentazione della Nca, che ha inizio l'estate dopo (2014) con la pubblicazione da parte dei dodici Comuni con più di 250 mila abitanti dei bandi di assegnazione della nuova misura. Il decreto del ministero del Lavoro del 10 gennaio 2013 specifica i tratti essenziali della Nca: di importo decisamente maggiore a quello della vecchia Social Card (231 euro mensili per un nucleo familiare di due membri, 281 per uno di tre, 331 per uno di quattro ecc.) e rivolta solo ai nuclei con almeno un minorenne e con un Isee inferiore a 3.000 euro. I criteri di selettività economica stabiliscono anche che il patrimonio immobiliare non possa superare gli 8.000 euro e il valore catastale dell'abitazione di proprietà i 30 mila e che la famiglia non debba inoltre ricevere altri trasferimenti pubblici per più di 600 euro mensili. La Nca non è cumulabile con la Carta acquisti ordinaria. Il decreto prevede inoltre un requisito lavorativo, nel senso che in famiglia non vi devono essere lavoratori occupati e almeno un componente di essa deve aver perduto il lavoro negli ultimi tre anni. Ai singoli Comuni il compito di coordinare la rete di enti che seguono le famiglie nello svolgimento dei progetti di reinserimento sociale. Agli stringenti criteri di eleggibilità il decreto del 10 gennaio 2013 affianca un si-

stema di verifica delle dichiarazioni non più fondato su una logica di controlli *ex post* a campione ma *ex ante* su tutte le domande. È questo un aspetto di novità della Nca che tende a rallentare la pubblicazione delle graduatorie definitive degli ammessi al beneficio, ma che crea le premesse per un'estensione nazionale della misura politicamente credibile. Il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, estende la sperimentazione della Nca alle Regioni del Mezzogiorno, cui vengono destinati 167 milioni da impiegare nel biennio 2014-2015, cui si aggiungono 330 milioni sempre per lo stesso biennio, grazie alla riprogrammazione e alla rimodulazione del Fondo sociale europeo. La legge di stabilità per il 2014 ne ha disposto l'estensione anche alle Regioni centro-settentrionali, grazie a un finanziamento di 40 milioni annui per il triennio 2014-2016.

#### 4. Il reddito di inclusione

Il triennio 2015-2018 registra un succedersi di provvedimenti in tema di lotta alla povertà che non ha eguali nella storia italiana (Baldini, Toso 2017; Gallo, Toso 2018). Dapprima si interviene, con il decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (attuativo della legge delega sul Jobs Act), ridisegnando l'ambito della tutela del reddito in caso di disoccupazione, già oggetto di riforma con la legge Fornero. Il Jobs Act introduce la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), in sostituzione dell'Aspi e della MiniAspi, e l'Assegno di disoccupazione (Asdi), un istituto di carattere assistenziale, finanziato dalla fiscalità generale e destinato a chi beneficia della nuova indennità di disoccupazione (Naspi) e che al termine del periodo di relativa copertura è ancora disoccupato e si trova in condizioni di indigenza. La svolta si ha tuttavia con la legge di stabilità per il 2016 che, all'art. 1 c. 386, istituisce un nuovo fondo, pari a 600 milioni nel 2016 e a un miliardo a partire dal 2017, destinato a finanziare un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, da adottare ogni tre anni con decreto del presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni. Parte delle risorse per il 2016 è destinata all'estensione su tutto il territorio nazionale di una misura che, secondo quanto recita la legge di stabilità per il 2016, va intesa come «estensione, rafforzamento e consolidamento» della sperimentazione già avvenuta con la Nca. La generalizzazione della Nca, già ribattezzata Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) dal governo Letta, riguarda in via prioritaria le famiglie con almeno un minore o un disabile.

Ai 600 milioni previsti dalla legge di stabilità 2016 si aggiungono, per lo stesso anno, altre risorse già stanziare: 750 milioni per il Sia e 600 per l'Asdi. Se a queste somme si aggiunge il costo della vecchia Carta acquisti, si raggiunge una cifra vicina a 1,5 miliardi. Queste tre misure (Sia, Asdi, vecchia Carta acquisti) confluiscono in un nuovo strumento: il reddito di inclusione (Rei), introdotto con la legge 15 marzo 2017, n. 33 (legge delega per il contrasto alla povertà) e con il decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

È con il Rei, richiedibile dal 1° dicembre 2017, che l'Italia si dota della prima forma strutturale di reddito minimo. Si tratta di un risultato storico, che valorizza un processo che coinvolge quattro governi (Monti, Letta, Renzi, Gentiloni) e una varietà di esperti e di associazioni, anche se i finanziamenti resi disponibili permettono un'applicazione solo parziale della misura, sia in termini di copertura della popolazione interessata sia in termini di adeguatezza nell'azione di contrasto della povertà.

La selezione dei beneficiari del Rei avviene, oltre che con l'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, sulla base dell'Isee. È prevista una doppia soglia di accesso: a quella Isee si affianca una soglia basata sul reddito familiare, dato dalla componente reddituale dell'Isee. L'importo del trasferimento non è una cifra fissa per ogni componente, come nel caso del Sia, ma è pari alla differenza tra la soglia di reddito di cui sopra e l'Isee reddituale della famiglia.

Il riferimento all'Isee reddituale ai fini del calcolo del beneficio costituisce un'importante novità rispetto al passato perché consente di differenziare il trasferimento in funzione dell'effettivo tenore di vita della famiglia evitando di dare lo stesso importo a nuclei con redditi di partenza e, quindi, con bisogni diversi. La componente reddituale dell'Isee si calcola sottraendo al reddito complessivo familiare l'importo dell'affitto pagato. Dal momento che i canoni di locazione differiscono in modo significativo tra aree geografiche, la considerazione di un reddito al netto del canone permette di introdurre una differenza nell'importo medio del Rei (a parità di altre condizioni) tra zone diverse del paese, superando l'ingiustizia insita in una soglia unica in presenza di livelli medi dei prezzi significativamente superiori nelle regioni settentrionali.

Con la legge di bilancio per il 2018 il Rei viene potenziato. La novità principale consiste nell'ampliamento della platea dei beneficiari, in quanto dal 1° luglio 2018 vengono meno tutti i requisiti categoriali prima vigenti. Vale a dire risiedere in una famiglia con almeno un minore o con un figlio disabile di qualsiasi età o essere una donna in stato di gravidanza o un over 55 disoccu-

pato e privo di ammortizzatori sociali. Il Rei è destinato quindi a diventare una misura universale di sostegno del reddito rivolto alle famiglie povere in quanto tali. Per accedere al Rei occorre avere un Isee non superiore a 6 mila euro annui e una componente reddituale dell'Isee non superiore a 3 mila euro equivalenti annui. Il patrimonio immobiliare (diverso dall'abitazione di residenza) non può superare i 20 mila euro e quello mobiliare i 6 mila, accresciuto di 2 mila per ogni membro successivo al primo, fino a un massimo di 10 mila euro. Il limite dei 3 mila euro è in realtà abbassato di un quarto dalla legge: per un single è quindi possibile accedere al Rei solo se la componente reddituale dell'Isee è inferiore a 2.250 euro annui. Il Rei si calcola come differenza tra la soglia e l'Isee reddituale: gli importi massimi mensili sono, rispettivamente, 188 euro per un single, 294 per una coppia, 383 per un nucleo di tre componenti, 461 per uno di quattro e 534 per uno di cinque. Dall'importo del Rei vanno dedotti eventuali altri trattamenti assistenziali già percepiti dalla famiglia.

Il venir meno dei «paletti» categoriali del Rei prima versione estende il numero delle famiglie beneficiarie che, secondo le previsioni del governo, dovrebbero passare da mezzo milione a 700 mila unità, pari pressappoco al 40 per cento delle famiglie in povertà assoluta (l'Istat stima queste ultime in circa 1,8 milioni nel 2017, pari a 5,1 milioni di persone). Anche gli stanziamenti vengono adeguati, crescendo di 300 milioni per il 2018, di 700 per il 2019 e di 900 per ciascuno degli anni successivi. In totale il Fondo contro la povertà vale circa 2 miliardi per il 2018, 2,5 per il 2019 e 2,7 per il 2020. Buona parte delle risorse sarà spesa per l'erogazione del beneficio economico, mentre il resto sarà impiegato per organizzare la rete dei servizi prevista dai programmi di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

## 5. Dal reddito di inclusione al reddito di cittadinanza?

Ragioni di opportunità imporrebbero che il Rei non venga abbandonato proprio nel momento in cui esso è diventato universale. L'ulteriore passo da compiere è, semmai, di elevarne gli importi, ossia di «dare di più a più persone»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Solo per fare un esempio, l'importo mensile massimo del Rei per un nucleo composto da quattro persone è di 461 euro, pari a meno della metà di quello corrisposto nei principali paesi europei a una famiglia di uguale numerosità e priva di reddito.

Tuttavia il nuovo governo, insediatosi nel giugno 2018, ha posto al centro dell'agenda delle politiche di lotta alla povertà non già il Rei ma un nuovo istituto, il reddito di cittadinanza (Rdc), da tempo cavallo di battaglia del Movimento 5 stelle e ora indicato come priorità politica nel «Contratto per il governo del cambiamento». In che cosa si differenzia il Rdc dal Rei e in che cosa gli assomiglia?

Più che al predetto «Contratto», che dedica al Rdc una sola paginetta, è bene fare riferimento al disegno di legge n. 1148, depositato il 29 ottobre 2013 in Parlamento su iniziativa di cinquanta senatori del Movimento 5 stelle e che descrive nel dettaglio la misura. Per «reddito di cittadinanza» il testo di legge intende l'insieme delle misure volte al sostegno del reddito per tutti i soggetti residenti nel territorio nazionale che hanno un reddito inferiore alla «soglia di rischio di povertà», ossia inferiore al 60 per cento del reddito mediano equivalente familiare, la soglia convenzionale adottata da Eurostat per stimare la povertà relativa. Essendo la misura del Rdc fissata in funzione del raggiungimento di tale soglia, l'importo massimo del beneficio per un nucleo familiare composto, ad esempio, da un componente viene fissato in 780 euro mensili (9.360 euro annui), appunto il 60 per cento del reddito mediano equivalente familiare<sup>2</sup>, mentre quello per i nuclei più numerosi si ricava applicando la scala di equivalenza «Ocse modificata»<sup>3</sup>. Il sostegno economico del Rdc è uguale alla differenza tra la soglia così calcolata e il reddito netto medio mensile derivante da tutti i redditi percepiti in Italia o all'estero dal richiedente e dagli appartenenti al suo nucleo familiare. Sono esclusi dal calcolo solo i trattamenti pensionistici di invalidità o le forme di sostegno del diritto allo studio. Hanno diritto al Rdc tutti i soggetti ultra-diciottenni residenti nel territorio nazionale, quindi anche gli stranieri provenienti da paesi che hanno stipulato convenzioni bilaterali di sicurezza sociale con l'Italia. Per i soggetti maggiori di diciotto anni, fino al compimento del venticinquesimo anno di età, costituisce requisito per l'accesso al beneficio il possesso di una qualificazione o di un diploma professionale riconosciuto e utilizzabile a livello nazionale e dell'Unio-

<sup>2</sup> Gli importi si riferiscono ai valori stimati per il 2009. La soglia di povertà relativa nel 2016 (il dato più recente disponibile al momento della stesura del presente lavoro) è di 9.750 euro; l'importo mensile massimo dell'Rdc, pari a un dodicesimo della soglia, dovrebbe pertanto essere innalzato a 810 euro.

<sup>3</sup> La scala «Ocse modificata» assegna un coefficiente pari a 1 al primo adulto, a 0,5 al secondo adulto e a 0,3 a ogni altro componente della famiglia di età inferiore a 14 anni di età.

ne europea o in alternativa la frequenza di un corrispondente corso di studi o di formazione – un requisito, si noti, che esclude una fascia di soggetti particolarmente deboli, ovvero i giovani che non sono riusciti ad andare oltre la licenza media!

L'Rdc si prefigge di orientare il beneficiario del sussidio verso il lavoro e assegna un ruolo cardine ai Centri per l'impiego, che ricevono le domande di accesso alla prestazione e conferiscono ai potenziali beneficiari le informazioni sui posti vacanti, oltre a gestire l'interazione tra domanda e offerta di lavoro. L'Rdc è esente da imposta ed è erogato senza limiti di tempo, fatti salvi i predetti limiti di reddito. Tra gli obblighi da rispettare ci sono la disponibilità al lavoro o a seguire, se necessario, un percorso formativo o a sostenere colloqui o prove di selezione per attività lavorative attinenti alle competenze certificate. L'inosservanza di tali obblighi è causa di decadenza dal Rdc. In particolare la decadenza interviene se il richiedente sostiene più di tre colloqui con la palese volontà di ottenere un esito negativo oppure rifiuta la terza offerta di lavoro considerata congrua – dove per «congrua» si intende un'offerta di lavoro attinente alle competenze segnalate dal richiedente in fase di registrazione presso il Centro per l'impiego, la cui retribuzione oraria è non inferiore all'80 per cento rispetto alle mansioni di provenienza o a quanto previsto dai contratti collettivi nazionali, e il cui luogo di lavoro è situato entro un raggio di cinquanta chilometri da dove è posta la residenza ed è raggiungibile entro ottanta minuti con i mezzi pubblici. Il disegno di legge n. 1148 definisce anche delle misure monetarie integrative, consistenti in agevolazioni erogate dai Comuni e dalle Regioni per il pagamento del canone di affitto, per l'acquisto di libri di testo scolastici e per il pagamento delle tasse scolastiche e universitarie, per la fruizione di servizi sociali e socio-sanitari, per il trasporto pubblico. Ponendosi l'ambizioso obiettivo del contrasto della povertà relativa, invece di quella assoluta, il costo del Rdc è stato stimato dai 15 ai 29 miliardi di euro, a seconda che si includa o meno nel reddito familiare disponibile il valore dell'affitto imputato all'abitazione posseduta dalla famiglia: un costo ben più alto di quello del Rei, anche nell'ipotesi in cui quest'ultimo sia di importo tale da colmare completamente il *poverty gap* familiare, ossia la distanza che separa ciascuna famiglia povera dalla soglia di povertà assoluta. Fin qui il disegno di legge n. 1148 del 2013.

In che cosa il Rdc del «Contratto per il governo del cambiamento» differisce dal disegno di legge del Movimento 5 stelle? In primo luogo nel limitare il diritto al beneficio ai soli cittadini italiani, in secondo luogo nel fare un ge-

nerico riferimento a criteri di reddito e di patrimonio per stabilire il diritto al beneficio e graduarne l'importo, senza tuttavia citare l'Isee. Il «Contratto» ipotizza inoltre un investimento di 2 miliardi di euro per la riorganizzazione e per il potenziamento dei Centri per l'impiego, mentre a tutti i pensionati che vivono sotto la soglia «minima» di povertà – il testo non chiarisce che cosa si debba intendere per minima – dovrebbe andare una pensione di cittadinanza, secondo i medesimi parametri previsti per il Rdc.

Da questa pur sintetica descrizione risulta chiaro che, a dispetto del nome, quello proposto dal Movimento 5 stelle non ha nulla a che vedere con il reddito di cittadinanza vero e proprio (*universal basic income* nella terminologia anglosassone) che, per definizione, dovrebbe essere erogato a tutti gli individui incondizionatamente, quindi anche ai ricchi e a coloro che non intendono lavorare! Ciò che si propone, invece, è una misura di reddito minimo, ossia un sussidio rivolto ai poveri e subordinato a stringenti condizioni di attivazione (ricerca e accettazione di un'occupazione ecc.), ma molto più generoso del Rei, poiché tarato su una soglia di povertà relativa invece che assoluta. Sotto questo profilo il Rdc del Movimento 5 stelle non è quindi concettualmente diverso dal Rei se non per il fatto di essere molto più costoso e di richiedere, considerata la platea ben più ampia di beneficiari a cui si rivolgerebbe, un «disegno» particolarmente accurato per evitare il diffondersi di comportamenti opportunistici.

## 6. Per il consolidamento di una politica di reddito minimo in Italia

Che scenario immaginare nel medio-lungo periodo, considerato il tormentato percorso che fin dalle sue origini ha caratterizzato le politiche di reddito minimo nel nostro paese? Alcune questioni appaiono decisive, anche alla luce dell'accelerazione che il nuovo governo intende dare a tali politiche con il progettato reddito di cittadinanza.

Primo: universalismo selettivo e carattere nazionale delle politiche. Il punto di partenza non può che essere la piena e convinta accettazione dell'universalismo selettivo, un principio su cui far leva per ridurre, entro limiti accettabili, l'eccesso di categorialità che ancora permea il nostro sistema di sicurezza sociale. Una politica di reddito minimo che voglia paragonarsi a quella dei partner europei deve avere inoltre un carattere nazionale e presentare sufficienti caratteristiche di uniformità territoriale. Ciò al fine di ri-

condurre a un quadro omogeneo le diverse forme di reddito minimo finora esperite a livello regionale.

Secondo: fare chiarezza sugli obiettivi. Si vuole che il reddito minimo fornisca solo una protezione contro il rischio di cadere in uno stato di grave deprivazione economica e di esclusione sociale oppure esso deve sostenere economicamente anche le famiglie a basso reddito? Si tratta, in altre parole, di individuare i destinatari dell'intervento: i poveri senza lavoro o anche i lavoratori poveri? Le più importanti esperienze europee non lasciano adito a dubbi: si dovrebbe optare per la seconda ipotesi. Si pensi all'*Universal Credit* inglese, la cui prossima messa a regime unificherà sei tra i principali istituti *tax-benefit* vigenti, o al *revenu de solidarité active* francese, che deriva dalla congiunzione di tre istituti, ciascuno diverso dall'altro per funzione e platea di beneficiari. Nella stessa direzione è andata la Germania che, con la riforma Hartz IV, ha unificato di fatto, anche se non nella forma, l'indennità di disoccupazione di stampo assistenziale (*Arbeitslosengeld II*) e il preesistente sistema di assistenza sociale (*Sozialhilfe*) (Toso 2016).

Terzo: adeguatezza del trasferimento monetario. L'esperienza internazionale indica che l'efficacia redistributiva degli attuali sistemi di reddito minimo è bassa. Ciò che ci si può attendere è che essi riducano l'intensità della povertà, ossia la distanza che separa in media il reddito delle famiglie povere dalla soglia di povertà (assoluta o relativa), più che la sua incidenza, vale a dire la percentuale dei poveri sul totale della popolazione.

Quarto: la valutazione della condizione economica di chi richiede l'accesso alla misura. L'inevitabile ricorso al *means-testing* richiede che si ponga attenzione sia alla scelta dell'indicatore in base al quale selezionare i beneficiari sia all'individuazione di un meccanismo che disincentivi comportamenti opportunistici. Sul primo punto riteniamo imprescindibile il riferimento all'Isee, mentre per quanto riguarda il secondo è evidente come sia necessario prevedere un sistema di franchigie in sede di valutazione della condizione economica che eviti che a fronte di un aumento di un euro di reddito da lavoro corrisponda una riduzione nella stessa misura del sussidio: in sostanza, un sistema di franchigie che non disincentivi la ricerca di un lavoro.

Quinto: i controlli. Affinché il reddito minimo sia politicamente sostenibile è necessario che il sistema di controllo delle dichiarazioni – e quello delle sanzioni, in caso di violazione accertata – sia efficace nell'identificare i «falsi positivi». Il sistema potrà essere tanto più generoso quanto più sarà credibile nell'applicare i controlli.

Sesto: le misure di «attivazione». È questo un aspetto fondamentale, poiché lega l'erogazione del sussidio all'individuazione di un progetto di integrazione sociale condiviso con il beneficiario. Le misure di attivazione dovrebbero essere tali da incentivare la ricerca attiva di un'occupazione, stabilendo uno stretto collegamento tra politiche attive e politiche passive per il lavoro.

Settimo: la valutazione delle politiche. Il Rei, una volta a regime, o il Rdc, se mai vedrà la luce, dovranno essere sottoposti a una scrupolosa e periodica attività di valutazione *ex post*. Ciò che in ogni caso dovrebbe essere chiaro è che dal nuovo istituto non si devono attendere esiti strabilianti: «riattivare» chi beneficia del reddito minimo significa molto prosaicamente far recuperare senso di autonomia e autostima più che capacità immediata di produrre reddito. Il reinserimento sociale è difficile da valutare, ancor più del reinserimento lavorativo. L'efficacia del reddito minimo nei paesi in cui questo è da tempo presente è bassa, ma questo non deve stupire perché si tratta di una misura a favore di persone svantaggiate, con bassa qualificazione professionale e con scarse prospettive di occupazione.

Ottavo: i costi per il bilancio pubblico. A seconda della generosità e del carattere inclusivo che si vuole attribuire a uno strumento il cui obiettivo è la lotta alla povertà assoluta, si stima che in Italia il reddito minimo possa costare a regime tra i 4 e i 9 miliardi. Ci si deve attendere che costi molto di più, invece, uno strumento di lotta alla povertà relativa esteso a tutti i residenti, anche stranieri. Si consideri che nel periodo 1997-2006 la dinamica naturale dei trattamenti pensionistici integrati al minimo aveva liberato circa 6,5 miliardi di euro, che una parte di queste risorse (1,6 miliardi) è stata impegnata in provvedimenti di dubbia efficacia redistributiva (incremento delle maggiorazioni sociali per i titolari di pensione, bonus bebè ecc.) e che il bonus fiscale di 80 euro mensili introdotto nel 2014 costa circa 9,5 miliardi di euro annui. È evidente come la ritardata introduzione del reddito minimo in Italia, più che con una questione di budget, abbia avuto a che fare con un deficit di volontà politica.

Nono: il riordino dei trasferimenti assistenziali vigenti. Numerose ricerche evidenziano da tempo come buona parte delle risorse devolute al pagamento di prestazioni assistenziali (pensioni sociali, integrazioni al minimo delle pensioni, indennità di accompagnamento ecc.) vada a famiglie che appartengono al 50 per cento più ricco della popolazione (Ranci Ortigosa 2018). Ciò rappresenta un caso macroscopico di iniqua allocazione di risorse. Per troppo tempo questo argomento – il riordino dei trasferimenti monetari erogati dal

governo centrale – è stato considerato un tabù, anche a livello sindacale. Esso dovrebbe invece trovare piena cittadinanza in un percorso che voglia portare a compimento le riforme avviate nell'ultimo triennio o che si ponga obiettivi ancor più ambiziosi.

### Riferimenti bibliografici

- Baldini M., Toso S. (2017), *Previdenza e assistenza*, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017*, Bologna, il Mulino.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 1997-2001*, a cura di C. Saraceno, Roma, Carocci Editore.
- Gallo G., Toso S. (2018), *Assistenza e ammortizzatori sociali*, in Arachi G., Baldini M. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, Bologna, il Mulino.
- Guerra M.C., Tangorra R. (2015), *Prove di Reddito minimo. La sperimentazione della nuova social card: disegno, attuazione, prospettive*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 3, pp. 357-375.
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Milano, Francesco Brioschi Editore.
- Toso S. (2016), *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Bologna, il Mulino.

### ABSTRACT

*Il lavoro ricostruisce sul piano storico-analitico le politiche di reddito minimo in Italia dell'ultimo ventennio. Delle varie misure introdotte si analizzano le caratteristiche distintive, mettendone in rilievo i pro e i contro. Il lavoro si conclude con un esame sintetico delle principali questioni che il consolidamento di una misura di reddito minimo pone all'attenzione del policy maker, anche alla luce dell'accelerazione che il governo Conte intende dare a tali politiche con il progettato reddito di cittadinanza.*

### MINIMUM INCOME POLICIES IN ITALY

*This paper provides an overview of the minimum income policies in Italy over the last two decades. In particular, it analyzes the main characteristics of the various measures which have been introduced, focusing on their pros and cons. The paper concludes with a concise evaluation of the major issues dealing with the strengthening of such policies, also in the light of some recent proposals by the newly elected government.*