

Il reddito minimo e l'Italia della crisi

*Massimo Baldini**

1. Introduzione

L'Italia sta attraversando una crisi economica che, per intensità e durata, non ha paragoni nella storia del dopoguerra. Nonostante ciò, il sistema di protezione sociale non è stato interessato negli ultimi anni da riforme significative. Si è preferito allargare le maglie degli schemi di intervento già presenti, in particolare i sussidi di disoccupazione e la cassa integrazione, senza l'ambizione di adeguare il complesso delle prestazioni ai mutamenti sociali ed economici in corso, alcuni dei quali erano già evidenti prima della crisi e sono soltanto stati accelerati da quest'ultima. I trasferimenti contro il rischio della perdita del posto di lavoro sono stati oggetto di una riforma nel 2012, che però non si è rivelata risolutiva, tanto che una nuova legge delega sul mercato del lavoro è nell'autunno 2014 in corso di approvazione. L'ampliarsi dell'area dell'esclusione sociale richiederebbe finalmente l'adozione in Italia di una misura nazionale di intervento contro la povertà, ma malgrado l'intensità della crisi non si è ancora giunti a questo risultato. Qualche passo avanti si è fatto, con l'avvio della sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva, ma siamo ancora in una fase del tutto preliminare.

La seconda sezione di questo lavoro documenta l'aggravarsi delle condizioni economiche delle famiglie italiane negli ultimi anni. L'aspetto più rilevante di questo declino, forse, sta nel fatto che esso non è stato condiviso da tutti nella stessa misura: il drastico calo del Pil si è tradotto per alcuni in un semplice ristagno del reddito, per altri in un drammatico peggioramento. Queste differenze riguardano non solo, ovviamente, alcuni individui piuttosto che altri, ma anche alcuni specifici gruppi sociali. Nel-

* Massimo Baldini è docente presso il Dipartimento di Economia «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

la terza parte cerchiamo di inserire la discussione su un possibile reddito minimo nel contesto del sistema di welfare italiano, considerandone anche i tentativi di introduzione o sperimentazione. La quarta parte, infine, è dedicata a illustrare quali potrebbero essere i costi e gli effetti distributivi di uno schema di reddito minimo contro la povertà assoluta in Italia.

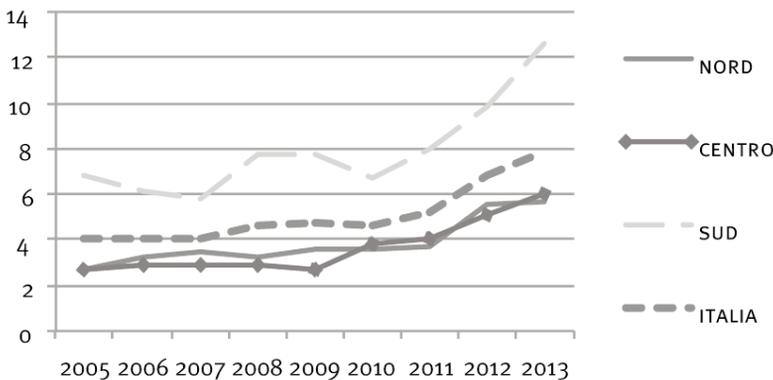
2. La povertà in Italia negli anni della crisi

La prima fase della recessione, nel biennio 2008-2009, si è manifestata soprattutto con un calo della domanda proveniente dall'estero. Ne hanno fatto le spese le industrie esportatrici del Nord, con conseguenze negative sui lavoratori più deboli: giovani, immigrati, donne impiegate a tempo parziale, collaboratori occasionali. Gli effetti sulla povertà (una condizione che dipende dalle risorse del nucleo familiare in cui si è inseriti) sono stati modesti, perché chi ha perso il lavoro ha potuto spesso contare sulla presenza di altri redditi in famiglia. La seconda fase della recessione, quella del 2012-2014, ha avuto caratteristiche in parte diverse: le esportazioni sono aumentate, mentre è crollata la domanda interna, e il segno delle politiche pubbliche è divenuto restrittivo. La crisi dei mercati finanziari internazionali, che ha colpito i titoli del debito pubblico nell'estate del 2011, ha costretto il governo italiano (prima Berlusconi, poi Monti) a imboccare la via dell'austerità, con incrementi di imposte (in particolare indirette e sul patrimonio immobiliare) e ulteriori contenimenti della spesa pubblica. L'effetto negativo delle misure di austerità sui bilanci familiari è stato duplice: alla riduzione immediata di reddito si è aggiunta quella derivante dalla riduzione della domanda aggregata, con conseguente ulteriore perdita di posti di lavoro. Le conseguenze della crisi si sono così estese all'intero paese e ai lavoratori delle fasce centrali d'età, anche se il tasso di occupazione è comunque diminuito maggiormente per i giovani.

La quota di famiglie in povertà assoluta è cresciuta poco fino al 2010, poi ha subito un'impennata, tanto che nel 2013 (il più recente dato disponibile) ha raggiunto il 7,9 per cento (Fig. 1), corrispondente a circa due milioni di famiglie, un numero raddoppiato rispetto ai 975 mila del 2007. L'Istat definisce la povertà assoluta come incapacità di acquistare un paniere di beni e servizi considerati essenziali per poter vivere in modo dignitoso, dipendente dalla struttura familiare e valutato a prezzi variabili in base al-

l'area geografica e alla dimensione del Comune di residenza (Istat, 2009). Dal momento che i prezzi sono più alti nelle regioni settentrionali, questo metodo produce differenze nell'incidenza della povertà per area meno marcate rispetto a un confronto effettuato con linea di povertà unica. La diffusione della povertà è raddoppiata in tutte le aree del paese.

Fig. 1 – Quota di famiglie in povertà assoluta in Italia per area



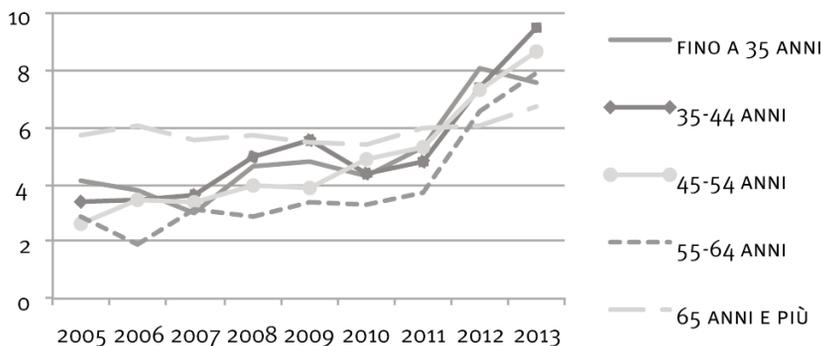
Fonte: Istat.

Se suddividiamo i nuclei in base all'età del capofamiglia, l'incidenza della povertà assoluta è aumentata poco tra gli anziani (Fig. 2), che non a caso sono gli unici per i quali esista oggi una rete universale di protezione contro la povertà, cioè l'assegno sociale, dipendente solo dal reddito dell'anziano (con almeno 65 anni e tre mesi di età) e dell'eventuale coniuge. Prima della crisi gli anziani costituivano la fascia di età a maggior rischio di povertà, oggi la loro posizione è significativamente mutata.

L'Istat calcola la povertà, sia relativa sia assoluta, in base al valore della spesa per consumi, ma il forte aumento dell'incidenza della povertà trova conferma anche nei dati sul reddito: la Fig. 3 mostra la variazione percentuale del reddito medio equivalente delle famiglie italiane tra il 2007 e il 2011 sulla base dei dati dell'indagine Silc. Si nota, in particolare, il crollo del reddito medio del 10 per cento più povero. Tutta la distribuzione del reddito si è per così dire traslata verso il basso, anche se questo spostamento è stato più intenso per i redditi inferiori. Anche i redditi del 10 per cen-

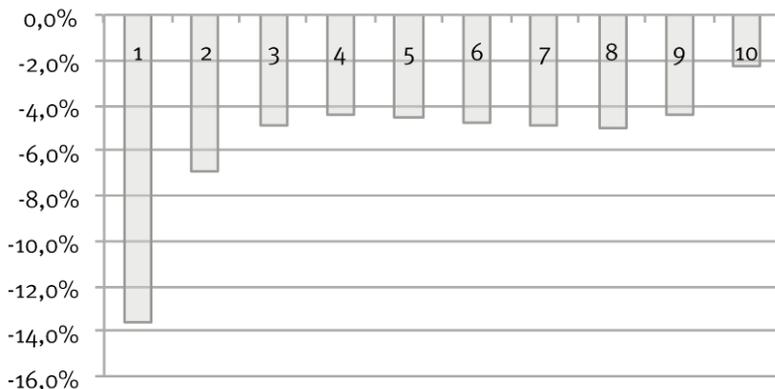
to più ricco sono mediamente diminuiti, ma meno degli altri, quindi anche la disegualianza è aumentata. L'indagine della Banca d'Italia fornisce, sullo stesso periodo, evidenze molto simili.

Fig. 2 – Quota di famiglie in povertà assoluta per età del capofamiglia



Fonte: Istat.

Fig. 3 – Variazione % del reddito disponibile equivalente familiare per decili



Fonte: Indagini Silc, anni 2008 e 2012 (redditi 2007 e 2011). Scala di equivalenza Ocse.

Tornando ai dati Istat basati sui consumi, l'area della povertà è aumentata decisamente soprattutto per le famiglie con persona di riferimento «giovane», cioè al di sotto dei 40-45 anni circa, in particolare se con figli, e tra i lavoratori dipendenti o autonomi. Hanno retto meglio i nuclei dei pensionati e dei dipendenti pubblici. Sarebbe però sbagliato concludere che queste dinamiche siano nuove, perché in buona parte si tratta della prosecuzione, esasperata dalla crisi, di tendenze in corso anche in precedenza. L'indagine biennale della Banca d'Italia (2014) sui bilanci delle famiglie mostra con chiarezza che la bassa crescita economica ha fatto sì che almeno dall'inizio degli anni novanta i redditi degli anziani stiano crescendo relativamente più di quelli dei giovani. L'unica vera novità della crisi è il peggioramento degli autonomi, i cui redditi in precedenza erano cresciuti più di quelli dei dipendenti. Un'economia che non cresce mette in difficoltà soprattutto chi deve inserirsi in essa e trovarvi una collocazione, cioè i giovani e gli immigrati (anche se questi ultimi comunque migliorano in genere il proprio tenore di vita rispetto ai paesi d'origine). Non si tratta di fenomeni solo italiani, perché in buona parte dei paesi Ocse negli ultimi 20 anni il rischio di povertà è cresciuto per i giovani ed è diminuito per gli anziani (Ocse, 2014), ma l'Italia presentava già prima della crisi una diffusione della povertà minorile molto superiore alla media Ocse. La crisi ha accentuato dinamiche in corso anche in precedenza, con la novità dell'aumento del rischio di perdere il lavoro anche per chi si era sempre sentito relativamente tranquillo.

3. Il reddito minimo in un nuovo welfare state

Gli studiosi delle politiche sociali hanno elaborato, a partire dal contributo di Esping-Andersen (1990), un'ormai consolidata classificazione dei sistemi di welfare: il modello corporativo-continentale, tipico dell'Europa centrale, quello liberale-anglosassone, quello nordico, che caratterizza i paesi scandinavi, infine il modello mediterraneo, in cui rientra l'Italia. Quest'ultimo si distingue dagli altri, in particolare da quello continentale, cui per certi aspetti è vicino per alcuni connotati peculiari: il familismo, la scarsa tutela dei rischi sociali diversi dalla vecchiaia e dall'invalidità, una certa tolleranza per una vasta area di lavoro informale, la bassa efficienza dell'amministrazione pubblica. Questo modello di welfare è funzionale a

un sistema socio-economico caratterizzato da almeno due requisiti chiave: un basso tasso di disoccupazione e un'ampia rete di solidarietà familiare.

In Italia fino a qualche anno fa la disoccupazione è stata poco diffusa per i maschi della fascia centrale di età, concentrandosi invece in alcune zone del paese, quelle meridionali, e soprattutto tra i giovani. La disponibilità di un lavoro per il capofamiglia e la prospettiva di redditi crescenti nel tempo ha consentito in passato a molte famiglie di raggiungere un dignitoso livello di benessere, pur in mancanza di un secondo reddito da lavoro in famiglia, quello femminile. I giovani in cerca di occupazione potevano permettersi di rimanere in attesa del posto di lavoro desiderato prolungando la permanenza nella casa dei genitori. Visto che dei bambini si occupava la madre casalinga, non c'era neppure bisogno di servizi per facilitare l'offerta di lavoro femminile. L'altro elemento centrale, la rete di solidarietà familiare, ha garantito livelli di vita accettabili agli anziani con problemi di salute, accuditi dai figli e soprattutto dalle figlie, e ha anche favorito ampi trasferimenti monetari o di patrimonio a favore dei familiari più giovani, anche non co-residenti, e a quelli con problemi economici. Entrambi i requisiti sono però venuti meno. La globalizzazione e i mutamenti delle regole del mercato del lavoro stanno, da un ventennio, aumentando la precarietà occupazionale, mentre la crisi iniziata nel 2008 ha solo accelerato questo processo, lasciando privi di occupazione non solo tanti giovani che non riescono proprio a entrare nel mercato del lavoro, ma anche molti quarantenni e cinquantenni, ai quali le riforme pensionistiche imposte dall'austerità hanno sottratto il salvagente di un ritiro prematuro.

Sta così esplodendo un fenomeno inedito per l'Italia: molte famiglie con struttura tradizionale (padre, madre e figli) sono oggi prive di reddito da lavoro: erano meno di 200 mila prima della crisi, nel 2013 hanno superato il mezzo milione. Per sostenere economicamente questi nuclei lo Stato italiano negli ultimi anni non ha saputo offrire di meglio che un'incerta estensione della cassa integrazione, soprattutto quella in deroga, il cui finanziamento non è garantito, ma deve essere periodicamente e penosamente rintracciato nelle pieghe del bilancio, con arbitrari criteri di elargizione. Anche la rete di solidarietà familiare si è indebolita, a causa di fenomeni strutturali come l'incremento delle separazioni coniugali, la maggiore mobilità dei lavoratori, la riduzione del numero dei figli adulti che possono accudire i genitori anziani, prodotta anche dall'aumento dell'età pensionabile. Le famiglie degli immigrati, spesso povere, sono inoltre tra le meno dotate di una rete familiare di sostegno.

Se le persone sono più sole davanti al mercato, un welfare state privo di adeguati strumenti di intervento non è in grado di aiutarle nei momenti di difficoltà. I cambiamenti di cui necessiterebbe lo stato sociale italiano sono enormi, e coinvolgono molte aree d'intervento: l'*housing*, la cura ai non autosufficienti, gli ammortizzatori sociali, i servizi ai minori, la povertà. A proposito di quest'ultimo problema, è noto che il sistema di tax-benefit italiano è tra i meno efficaci nel ridurre le diseguaglianze del reddito e nel trasferire risorse a favore della parte più debole della popolazione. Una scarsa efficacia confermata dalle limitate risorse impegnate: la spesa sociale per famiglia, *housing*, minori ed esclusione sociale è solo l'1,5 per cento del Pil, contro una media europea del 3,2 (*Eurostat social protection database*). Per raggiungere questa media dovremmo dedicare all'assistenza circa 20 miliardi in più all'anno. Il rischio di povertà economica per i minori è ovunque molto alto, se consideriamo la distribuzione del reddito prima di ricevere i trasferimenti monetari (diversi dalle pensioni): in Germania, ad esempio, nel 2011 il 30,8 per cento dei minori di 18 anni è in povertà relativa sulla base del reddito pre-spesa per trasferimenti, in Italia lo è il 33,1. Dopo aver incluso i trasferimenti monetari assistenziali nel reddito, però, la quota di minori in povertà scende in Germania al 15,2 per cento, cioè si dimezza, mentre passa solo al 26 per cento in Italia.

Una delle maggiori lacune del sistema di protezione sociale italiano, ancora più grave dopo anni di crisi, è costituita dalla mancanza di un reddito di sussistenza di base, condizionato a un basso reddito familiare, riservato ai nuclei in povertà. Questo reddito minimo dovrebbe intervenire dopo che si sia perduto l'accesso agli ammortizzatori sociali, fruibile previa accettazione, da parte della famiglia, di un «patto» con l'ente locale che la segue, che potrebbe riguardare l'impegno a cercare un lavoro o a seguire percorsi di formazione, oppure impegni di cura o di assolvimento dell'obbligo scolastico dei figli. Quindici anni fa il Governo Prodi sperimentò uno strumento del genere, ma al suo termine, nel 2001, la sperimentazione non ebbe seguito. Alcune Regioni hanno tentato di costruire un trasferimento universale contro la povertà, ma solo per brevi periodi e con alterni ma interessanti risultati (Lumino, Morlicchio, 2013).

Oggi siamo nella stessa situazione di trent'anni fa: le uniche forme di minimo vitale per i non anziani sono amministrate a livello comunale, quasi esclusivamente al Nord, con profonde differenze anche tra i Comuni che le erogano, e nelle due Province a statuto speciale del Trentino Alto Adige. Sul-

l'intero territorio nazionale sono disponibili la carta acquisti, introdotta nel 2008, che fornisce un contributo insufficiente per cambiare le condizioni dei beneficiari (40 euro al mese) e che raggiunge solo una piccola parte dei più poveri, e un modesto trasferimento per le famiglie povere con almeno tre figli minori. Il ministero del Lavoro e delle politiche sociali del Governo Letta aveva proposto lo scorso anno uno schema di questo tipo, definito Sia, cioè Sostegno per l'inclusione attiva, di cui nel 2014 è stata avviata una sperimentazione nelle più grandi città del paese (Guerra et al., 2013). L'attuale governo ha puntato soprattutto sugli sgravi Irpef sui redditi bassi, che però lasciano scoperte le famiglie prive di lavoratori o solo con incapienti, cioè proprio le più povere.

Spesso chi si oppone all'introduzione di un reddito minimo si appella ad alcuni argomenti standard, come il disincentivo al lavoro, la possibilità di frodi connessa alla presenza di vaste sacche di lavoro informale, l'inefficienza della pubblica amministrazione, soprattutto al Sud. Sono problemi reali, che ne suggeriscono un'introduzione graduale e sperimentale, ma che non devono essere sopravvalutati, altrimenti non si capirebbe come mai in Europa solo l'Italia sia priva di un istituto simile. I cambiamenti nell'economia e nella società prima accennati sono così dirompenti che il reddito minimo d'inserimento, o come si chiamerà, prima o poi arriverà anche in Italia. Quanto al rischio che esso possa disincentivare il lavoro, si tratta di una critica che nasconde a volte una visione della povertà come frutto di indolenza e colpa, che ha un riscontro solo parziale con la realtà: in genere la gente, se può, vuole lavorare, perché il lavoro contribuisce alla realizzazione individuale e a dare uno scopo alla propria vita, e i poveri non sono molto contenti della propria condizione. La garanzia di una rete di protezione di ultima istanza potrebbe anzi incoraggiare la propensione a intraprendere progetti rischiosi ma potenzialmente convenienti, come una piccola attività in proprio, e potrebbe evitare di cadere in una trappola di disperazione ed esclusione nel caso di un fallimento o di uno sfratto. Prevale in molti la visione delle politiche assistenziali come un costo da contenere. Se fatte bene potrebbero invece essere un investimento, capace di non sprecare il capitale umano dei giovani in povertà e di riattivare le persone escluse da una piena partecipazione alla società.

A quale livello si dovrebbe portare il reddito dei poveri? L'obiettivo ideale è garantire a tutti la possibilità di vivere in modo dignitoso. L'Istat ha elaborato pochi anni fa una serie di linee di povertà assolute che rispondono

appunto a questo scopo, differenziate per tipologia familiare, area geografica e dimensione del Comune di residenza, che potrebbero essere usate come base di partenza. È inoltre importante introdurre limiti di patrimonio sia mobiliare sia immobiliare, ma si deve allo stesso tempo garantire, con franchigie, una certa possibilità di risparmio, fondamentale per affrontare momenti di difficoltà. L'Isee, l'indicatore della situazione economica familiare appena riformato, potrebbe essere usato come strumento per verificare reddito e patrimonio dei poveri. Sulla carta sembra tutto chiaro, eppure la misura non decolla. La ragione principale è la mancanza di risorse, vista la difficoltà del bilancio pubblico, ma sicuramente c'è anche altro. Vi sono cioè ostacoli di tipo politico e culturale. Alcune perplessità, in parte fondate, sono già state elencate, ma altre possono essere facilmente individuate.

La principale obiezione viene da chi sostiene che il miglior antidoto contro la povertà sia il lavoro, non un sussidio. Servirebbe quindi incentivare la ricerca del lavoro, anche attraverso la riduzione del cuneo fiscale. Questo ragionamento è in parte corretto, ma trascura due elementi. In primo luogo, non tutti i poveri possono lavorare: molti sono anziani, molti sono invalidi, altri non sono ancora anziani ma hanno un'età e un capitale umano che non li rende attraenti per le aziende. Se consideriamo come povera una famiglia che non possiede un reddito disponibile sufficiente per acquistare un paniere il cui valore corrisponde a quello della soglia di povertà assoluta elaborata dall'Istat, elaborazioni condotte sul dataset Silc 2012 ci dicono che molti dei nuclei in povertà assoluta hanno capofamiglia (inteso come il maggior percettore) occupato, ma malgrado ciò non riescono a evitare di avere un reddito molto basso, per diversi motivi: occupazione solo per pochi mesi all'anno, molti figli, partner assente o non occupato. L'assenza di un secondo reddito da lavoro in famiglia è uno dei fattori più correlati con la probabilità di essere in povertà. Circa un terzo delle famiglie povere ha capofamiglia stabilmente disoccupato o in altra condizione non lavorativa con meno di 50 anni, infine il restante 25 per cento ha capofamiglia disoccupato o non attivo (tra cui i pensionati) con almeno 50 anni.

La scarsità di lavoro sembra essere la principale determinante della povertà assoluta per molte delle famiglie in povertà assoluta. È però ragionevole non essere troppo ottimisti circa il numero di famiglie che potrebbero uscire dalla povertà attraverso una maggiore partecipazione al mercato del lavoro, perché probabilmente molti dei loro membri, anche se giovani, sono scarsamente occupabili, per caratteristiche personali o per la presenza di im-

pegni di cura. In tanti casi è difficile ipotizzare che l'uscita dalla povertà possa provenire da un aumento del reddito da lavoro, o perché non vi sono altri membri potenzialmente occupabili oltre al capofamiglia, oppure perché si tratta di nuclei di inattivi non più giovani anche se non ancora anziani. Per migliorare il tenore di vita di queste famiglie l'intervento principale sembra essere la semplice integrazione monetaria. Infine, vi sono in povertà assoluta famiglie di anziani per le quali le principali esigenze riguardano sia un maggiore reddito disponibile sia, molto realisticamente, servizi per un'adeguata assistenza sanitaria. Considerato anche che diverse famiglie giovani sono solo transitoriamente povere, è ragionevole concludere che per circa il 50 per cento delle famiglie a basso reddito l'intervento più appropriato sia la combinazione di un trasferimento monetario e di servizi per l'impiego e la formazione. Per l'altra metà, invece, l'elemento centrale è il trasferimento monetario, affiancato da servizi ad hoc per affrontare situazioni problematiche di varia natura.

Per lavorare non basta volerlo, bisogna anche che vi siano posti disponibili. A parità di capacità e attitudini, è più facile essere occupati a Milano che a Siracusa. Se poi arriva la peggiore crisi da decenni, allora può essere per tutti più semplice riconoscere che la povertà non colpisce necessariamente gli sfaticati, ma anche tanta brava gente che non riesce, per quanto si impegni, a trovare un'occupazione. Possono poi esservi anche obiezioni meno nobili a un reddito minimo, in particolare il timore che il sussidio vada a gente «diversa», lontana: le famiglie del Sud, quelle immigrate. Si sa che la disponibilità alla redistribuzione è tanto minore quanto meno si ritiene probabile che il denaro vada a gruppi sociali vicini ai contribuenti (Alesina, Glaeser, 2008). Molti possono preferire ancora il fai da te della solidarietà familiare (ad esempio, dai nonni ai nipoti disoccupati), piuttosto che pagare più tasse per aiutare gli immigrati. Ma il problema sta nel fatto che è sempre più ristretto il numero di chi può oggi permettersi queste forme pre-statali di solidarietà.

4. Costi ed effetti distributivi

Quanto costerebbe oggi un reddito minimo di inserimento a carattere universale che colmi il divario tra una predefinita soglia di povertà e i redditi familiari? Ripercorriamo qui in breve un'ipotesi di intervento sviluppata più

estesamente nella proposta del Reis (Reddito di inclusione sociale), elaborata da un ampio insieme di organizzazioni interessate al contrasto della povertà in Italia (Gori et al., 2014). L'idea di base consiste nella costruzione di uno schema semplice e universale, potenzialmente in grado di raggiungere tutti i nuclei in povertà che siano disposti, in cambio del trasferimento, a stipulare un patto con l'amministrazione per l'assunzione di determinate responsabilità, esemplificate in precedenza.

Il primo problema consiste nel definire il livello di reddito cui intervenire. Le soglie Istat di povertà assoluta sono differenziate per area, e sono molto generose, cioè alte, per le famiglie residenti nel Nord, in particolare nelle grandi città. In alcuni casi si tratta di soglie superiori anche a quella di povertà relativa, che pure ha un'incidenza solitamente assai superiore. Contro l'adozione di soglie differenziate per area vi è non solo un comprensibile argomento di tipo politico, perché sarebbe molto difficile che una soluzione di questo genere possa essere accettata, ma anche un argomento sostanziale: è vero che al Sud il costo di determinati beni e servizi è inferiore alla media nazionale, ma lo è anche la qualità di molti beni e servizi pubblici, che costringono le famiglie del Sud a sostituirli con l'acquisto di servizi sul mercato privato o a recarsi a volte presso le strutture del Centro-Nord. Va anche rilevato che in quasi tutti i paesi europei le soglie per l'accesso a misure di reddito minimo non sono differenziate per area, anche se gli enti locali possono a volte integrare i minimi definiti a livello nazionale.

A quale livello fissare una soglia «unica» per tutto il territorio nazionale? Si pone il *trade-off* tra l'esigenza di rispettare un vincolo di spesa totale «ragionevole» e l'obiettivo di colmare quanto più possibile il gap di povertà. La proposta del Reis prevede una soglia di 400 euro al mese per una persona sola, crescente in base alla scala di equivalenza dell'Isee per nuclei di maggiore dimensione. Si ottengono così importi in linea con quelli di analoghi schemi oggi presenti nei maggiori paesi europei (Busilacchi, 2013). Il trasferimento è pari alla differenza tra la soglia e il reddito disponibile monetario, che comprende tutte le entrate della famiglia, a eccezione della sola indennità di accompagnamento. Dal reddito monetario, prima del calcolo del trasferimento, va sottratto, per le famiglie che vivono in affitto, il 75 per cento del canone pagato, fino a una deduzione massima di 7 mila euro annui. In questo modo si differenzia il tenore di vita di chi vive in proprietà da quello degli affittuari, a fronte di una spesa, quella per l'alloggio, che deve ritenersi essenziale per poter vivere in modo dignitoso. Abbiamo anche pre-

visto che vi sia un criterio di selezione misto reddito-patrimonio: possono accedere alla misura le famiglie che non solo hanno reddito inferiore alla soglia, ma anche un Isee inferiore a 12 mila euro annui. Si tratta di una soglia molto alta, alla luce delle effettive dichiarazioni Isee, che vuole escludere dal trasferimento i nuclei che, pur avendo un basso reddito, presentano un patrimonio non trascurabile. Si potrebbe anche fissare un vincolo direttamente sul valore dello stock patrimoniale, ma ci pare naturale per questo scopo ricorrere all'Isee, tra l'altro recentemente riformato.

Secondo i microdati dell'indagine Silc 2012, il 6,4 per cento delle famiglie ha reddito inferiore alle linee di povertà assoluta dell'Istat. Questo criterio di identificazione dei poveri è diverso da quello seguito dall'Istat, che utilizza il consumo e non il reddito, ma è conveniente in questa sede perché un reddito minimo non può che essere, come gli analoghi schemi presenti nei paesi europei, erogato in funzione del reddito familiare. Visto che il trasferimento viene erogato sulla base di una soglia diversa da quella di povertà assoluta Istat, non è scontato che via sia un'alta corrispondenza tra poveri assoluti (definiti come quei nuclei che hanno reddito inferiore alla soglia di povertà assoluta dell'Istat) e beneficiari del trasferimento.

I dati però ci dicono che la grandissima maggioranza delle famiglie povere assolute si troverebbe sotto la soglia dei 400 euro mensili equivalenti, e viceversa che pochissime famiglie non in povertà assoluta rientrerebbero tra i beneficiari. Tenendo conto che il trasferimento deve solo colmare la differenza tra soglia e reddito, in media le famiglie coinvolte dovrebbero ricevere circa 400 euro al mese, 320 per i nuclei di una sola persona, 450 per quelli ad esempio di quattro. La spesa totale sarebbe di circa 7,3 miliardi di euro all'anno, coinvolgendo 1,5 milioni di nuclei, cioè circa il 6 per cento delle famiglie residenti (con quasi quattro milioni di persone). Si tratta però di una stima per eccesso, perché è noto che quasi mai un beneficio va effettivamente a tutti i potenziali beneficiari, per mancanza di informazione, reticenza, problemi burocratici, o perché comunque si riceverebbe solo una piccola somma. Se ipotizziamo un *take-up rate* del 75 per cento, ragionevole in base alla precedente esperienza del reddito minimo di inserimento e alla letteratura disponibile, la spesa si riduce a 5,5 miliardi per 1,1 milioni di persone.

L'effetto sulla povertà sarebbe molto forte: l'incidenza della povertà assoluta (sempre valutata sulla base delle linee Istat) si dimezzerebbe, ma soprattutto la distanza dalla soglia, per chi vi rimane sotto, sarebbe molto bassa.

Un altro dato che è importante sottolineare è che anche senza l'adozione di soglie differenziate per area la ripartizione della spesa rimane piuttosto equilibrata: il 55 per cento della spesa totale andrebbe alle regioni del Sud, il resto a quelle del Centro-Nord. Se alla spesa per il trasferimento monetario si aggiunge quella per i servizi di accompagnamento, è ragionevole ritenere che la spesa totale si possa aggirare attorno ai 6-7 miliardi. Una spesa non indifferente, ma che non ci pare eccessiva dopo anni di grave crisi.

Riferimenti bibliografici

- Alesina A., Glaeser E.L. (2008), *Fighting Poverty in the U.S. and Europe: a World of Difference*, Oxford, Oxford University Press.
- Baldini M., Mesini D. (2014), *Per un reddito minimo possibile*, paper presentato alla VII Conferenza Espanet-Italia, Torino, 19 settembre.
- Banca d'Italia (2014), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, supplementi al Bollettino statistico, nuova serie, XXIV, 5.
- Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Milano, Franco Angeli.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Gori C. et al. (2014), *Alleanza contro la povertà in Italia, la proposta del Reddito di inclusione sociale*, in www.redditoinclusione.it.
- Guerra M.C. et al. (2013), *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (www.lavoro.gov.it/Priorita/Documents/Relazione_povert%C3%A0_18settembre2013.pdf).
- Istat (2009), *La misura della povertà assoluta*, in *Metodi e Norme*, 39 (www3.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/misura_della_poverta_assoluta.pdf).
- Kazepov Y. (2011), *Le politiche socioassistenziali*, in Ascoli U. (a cura di), *Il welfare in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Lumino R., Morlicchio E. (2013), *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, XXXIV, 2, pp. 235-248.
- Ocse (2014), *Rising Inequality: Youth and Poor Fall further behind, Insights from the Oecd Income Distribution Database*, giugno (www.oecd.org/els/soc/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf).

ABSTRACT

Dopo una prima parte dedicata all'illustrazione delle conseguenze della recente crisi sulla povertà tra le famiglie italiane, l'articolo ripercorre le motivazioni che rendono urgente e praticabile l'introduzione di uno schema universale di reddito minimo di inserimento contro la povertà. Vengono infine quantificati costi ed effetti distributivi di un reddito minimo dal disegno molto semplice, ma sufficientemente vicino ad analoghi strumenti in vigore in altri paesi europei.

THE GUARANTEED MINIMUM INCOME AND THE ECONOMIC CRISIS IN ITALY

After a first section devoted to the consequences of the recent crisis on the poverty levels of Italian households, the article tries to summarize the reasons for the introduction of a universal minimum income scheme against the risk of poverty. Finally, we estimate the cost and distributive effects of a simple transfer of this kind, with characteristics similar to those of other analogous schemes in the main European countries.