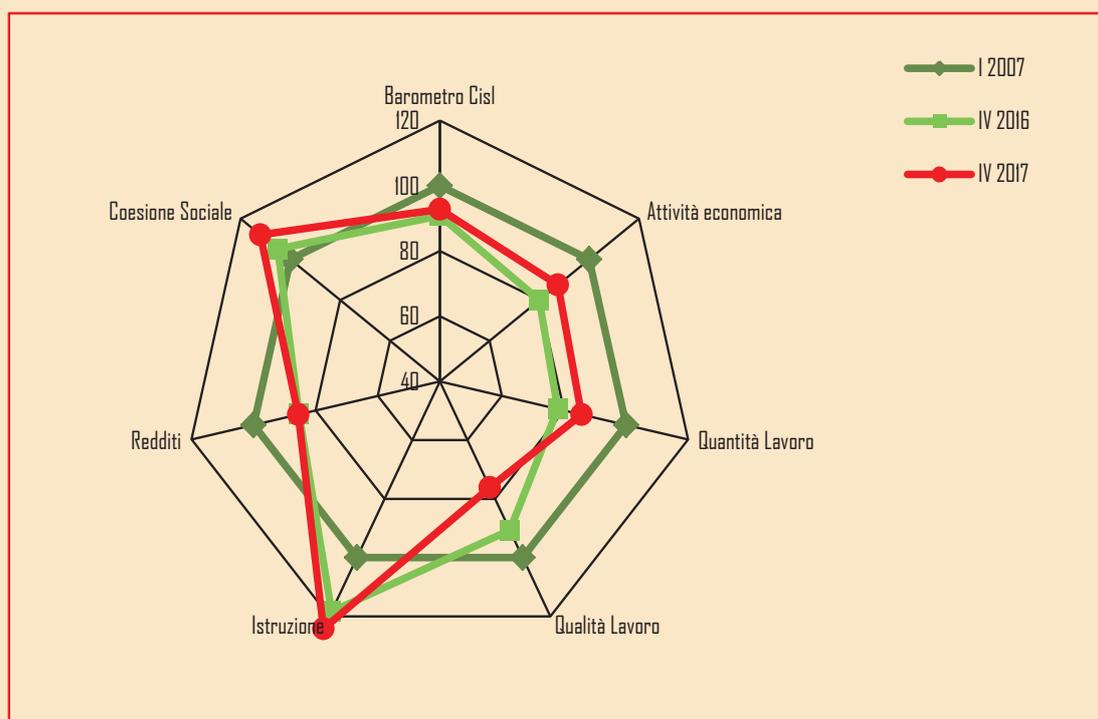


## Il filo di Arianna Cisl del Benessere/Disagio delle famiglie



In Italia l'attivit  economica   in ripresa rallentata, ma ancora fatica a tradursi in un aumento del benessere delle famiglie, che mostra al IV trimestre 2017 (linea rossa) un miglioramento limitato rispetto allo stesso periodo del 2016 (linea verde chiaro). I livelli pre-crisi sono segnati dalla linea in verde scuro. Gli andamenti sono migliori nel dominio Istruzione, dove abbiamo per  livelli in ritardo rispetto a quelli europei. Nell'area della Coesione sociale i risultati sono positivi per un restringimento dei differenziali territoriali, di genere e et  nel mercato del lavoro; le disuguaglianze reddituali, per , crescono. Sono pi  deludenti i domini dei Redditi e del Lavoro. In quest'ultimo caso il peggioramento interessa soprattutto la

Qualit  del lavoro, per la crescita dalle forme di lavoro non standard. Sui Redditi hanno influito negativamente le retribuzioni, sia pubbliche che private, e l'aumento della pressione fiscale.

Il Barometro CISL   stato progettato ed implementato da Gabriele Olini della Fondazione Tarantelli - Studi e Ricerche in collaborazione con REF Ricerche, che cura l'elaborazione delle statistiche e l'aggregazione degli indicatori sintetici. Hanno collaborato a questo numero per la Fondazione Tarantelli Giuseppe Gallo (Presidente), Maurizio Benetti, Gabriele Olini, Vilma Rinolfi. Per REF Ricerche Fedele De Novellis, Marina Barbini.

## REDDITO DI CITTADINANZA E REDDITO DI INCLUSIONE

di Maurizio Benetti

### Reddito di Inclusione: i primi dati

Fino all'introduzione nel 2016 del SIA (Sostegno all'inclusione attiva), sostituito dal 2018 dal ReI (Reddito di inclusione), l'Italia era, a differenza di quasi tutti i paesi dell'Unione, privo di una misura universale volta a combattere la povertà. Non che non esistessero, o non fossero esistite, forme specifiche di tutela contro la povertà, ma non erano, e non sono, misure universali ma prestazioni riservate a settori particolari, come le pensioni sociali per gli anziani o le integrazioni al minimo per i pensionati. In passato la prestazione che più si avvicinava a una forma di tutela generalizzata contro la povertà era la pensione di invalidità concessa, fino alla riforma del 1984, anche per fattori socio-economici come la mancanza di reddito in aree con forte disoccupazione.

Anche per la mancanza, fino ad oggi, di una prestazione di questo

tipo l'Italia è, tra i paesi dell'Unione, agli ultimi posti in una graduatoria di efficacia della spesa sociale nella diminuzione del rischio povertà grazie ai trasferimenti sociali. Il nostro sistema di welfare riesce a ridurre il rischio povertà di soli 5 punti percentuali rispetto a una media europea di quasi 10 punti. In altre parole la percentuale di popolazione sotto la soglia di povertà diminuisce nel nostro paese in seguito ai trasferimenti sociali solo di 5 punti rispetto ai dieci in media degli altri paesi.

La situazione dovrebbe migliorare con l'introduzione del ReI e, soprattutto, con il suo allargamento dal prossimo luglio, secondo quanto stabilito nell'ultima legge di bilancio. La platea dei potenziali beneficiari, infatti, aumenterà e la misura diverrà universale grazie al venir meno dei limiti oggi esistenti (dal 1° gennaio 2018 sono ammessi al ReI i nuclei con figli minorenni o disabili o con donne in stato di gravidanza o con disoccupati ultra cinquantacin-

quenni) e all'aumento delle risorse a disposizione (circa 2 miliardi per il 2018, 2.5 miliardi nel 2019 e 2.7 miliardi dal 2020). Stanziamenti indubbiamente ancora bassi rispetto ai sette miliardi che si stimano necessari per coprire i 5 milioni di persone in situazione di povertà assoluta.

Ministero del Lavoro e Inps hanno diffuso i primi dati dell'Osservatorio statistico sul reddito di inclusione. Nel primo trimestre 2018 sono stati erogati benefici economici a 110.000 nuclei familiari per un totale di 317.000 persone. La maggior parte dei benefici è erogata nelle regioni del Sud, 72 per cento, con interessamento del 76 per cento delle persone coinvolte. Le regioni con maggiore numero assoluto di nuclei beneficiari sono la Campania, la Calabria e la Sicilia (insieme rappresentano il 60 per cento del totale dei nuclei e il 64 per cento del totale delle persone coinvolte). L'importo medio mensile, pari a 297 euro, varia a livello territoriale: da 225 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 328 euro per la Campania. Complessivamente le regioni del Sud hanno un valore medio del beneficio più alto di quelle del Nord (+20 per cento) e del Centro (+14 per cento). L'importo medio varia sensibilmente, in funzione del

numero dei componenti il nucleo familiare, passando da 177 euro per i nuclei monocomponenti a 429 euro per i nuclei con 6 o più componenti.

Il ReI è una misura di contrasto alla povertà dal carattere universale (dal luglio 2018), “condizionata” alla valutazione della condizione economica, alla cittadinanza e alla residenza. Unitamente alla prestazione economica vi è un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, che deve essere accettato da tutti i componenti il nucleo familiare, volto al superamento della condizione di povertà, predisposto sotto la regia dei servizi sociali del Comune. Queste caratteristiche del ReI sono in linea con buona parte delle misure analoghe presenti nei paesi dell’Unione. Sono tutte prestazioni che possiamo definire di “reddito minimo garantito soggetto a condizioni”. Variano da paese a paese i limiti di reddito, l’ammontare monetario della prestazione, la durata della stessa, le condizioni di ammissione e di mantenimento della prestazione, ma sempre sono presenti forme di limitazione dei beneficiari.

### **La proposta del M5S: il reddito di cittadinanza secondo il d.d.l. 1148**

Le stesse caratteristiche sono presenti nella proposta di Reddito di cittadinanza presentata dal M5S nel d.d.l. 1148 nella scorsa legi-

slatura, anche se tale elemento è rimasto coperto durante il dibattito elettorale. Si tratta, come è del resto illustrato nella relazione, di un “reddito minimo garantito condizionato”. Nella relazione si afferma che “il livello ideale, futuro e auspicabile, coincide con l’attuazione del reddito di cittadinanza universale, individuale ... e non subordinato all’accettazione di condizioni” ma si prende atto che “potremo raggiungere tale livello solo a seguito di una radicale riforma dell’ordinamento tributario e del sistema sociale”. Nel frattempo “si ritiene doverosa e non più procrastinabile l’approvazione di una legge che riconosca a tutti i cittadini il diritto di ricevere un reddito minimo”. La proposta del M5S è, quindi, quella di una misura universale ma condizionata all’accertamento di alcuni requisiti reddituali, familiari e di condizione lavorativa, nonché alla disponibilità a cercare un lavoro e non è diversa in questi aspetti di fondo dal ReI. Secondo il d.d.l. la prestazione spetterebbe a tutti i cittadini con un reddito annuo inferiore a una data soglia (6/10 del reddito mediano equivalente familiare). L’ammontare della prestazione sarebbe pari a 780 euro massimi per un single e fino a 1.638 euro per una coppia con due figli. Soglia di accesso e ammontare della prestazione sono sensibilmente più alte rispetto a quanto previsto dal ReI. Inoltre nel d.d.l. del M5S nella definizione di reddito ai fini dell’accesso man-

ca il patrimonio. Tutto questo determina la differenza di costo tra le due prestazioni a regime.

Come per il ReI la prestazione è condizionata alla ricerca attiva di un lavoro attraverso i servizi comunali e i Centri per l’impiego. A questo si aggiunge l’obbligo di partecipare con il proprio lavoro a “progetti in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza” delegato a progettarli e a gestirli. Per alcuni critici della proposta le condizioni sono più stringenti di quelle del ReI e corrono il rischio di obbligare i beneficiari ad accettare un lavoro a qualsiasi condizione. Diversamente da quanto previsto dal ReI che limita la prestazione a 18 mesi, il d.d.l. 1148 non prevede una scadenza temporale. In questo la proposta del M5S è più in linea con le prestazioni presenti nei paesi del Nord Europa, ma questo

---

**La proposta del M5S riguarda l’introduzione di un reddito minimo garantito condizionato alla presenza di alcuni requisiti reddituali, familiari e di condizione lavorativa.**

comporta, come sottolinea Chiara Saraceno, considerata la difficoltà di approntare per tutti un progetto lavorativo realistico, il rischio “di trasformare questa forma di sostegno al reddito in un contributo permanente”.

Fondamentale nella proposta è il ruolo dei Centri per l'impiego. Sono i centri a costruire i progetti lavorativi, i percorsi formativi se necessari, a proporre lavori “congrui” al beneficiario che, se non rispetterà il percorso o rifiuterà tre offerte consecutive di lavoro, decadrà dal beneficio.

Diverse sono le stime del costo della proposta. Secondo una prima valutazione fatta dall'Istat costerebbe a regime 14 mld di euro l'anno. Secondo la Voce i costi si avvicinerebbero ai 29 mld annui; secondo il presidente dell'Inps Boeri raggiungerebbero i 35 mld, sempre a regime. Oltre che dall'inclusione o meno delle somme previste per il potenziamento dei Centri per l'impiego (per il loro potenziamento il M5S prevede risorse aggiuntive per due mld di euro), le differenze derivano principalmente dalla stima e dalla definizione della soglia di accesso e del reddito di chi richiede il beneficio. Alla Rgs il compito eventuale di risolvere la querelle.

ReI e proposta del M5S sono incompatibili? Certamente vi sono differenze anche notevoli come abbiamo visto; i principi di fondo, però, sono simili e si può sostenere che la proposta del M5S può costituire un potenziamento del ReI.

Una prestazione da “costruire” nel tempo, tenendo conto anche della necessità di riformare i Centri per l'impiego per renderli capaci di svolgere le funzioni previste. Senza un apparato amministrativo efficiente, entrambe le misure corrono il rischio di diventare un sussidio slegato dal lavoro e/o di favorire il lavoro in nero. Riformare i Centri per l'impiego, allargare progressivamente la platea dei potenziali beneficiari, aumentare l'importo della prestazione può essere un programma di legislatura con finanziamenti progressivamente crescenti in funzione delle risorse disponibili anche grazie, eventualmente, a interventi di ristrutturazione della spesa sociale. Se si esce dalla campagna elettorale forse un ragionevole accordo tra quanto oggi esistente e quanto proposto è possibile e auspicabile trovarlo.

Sia nel ReI come nella proposta del M5S ci sono con tutta evidenza due punti deboli. Il primo è la capacità del nostro apparato amministrativo (Centri per l'impiego, Comuni, Regioni) di svolgere i compiti affidati. E' stato sempre questo il punto dolente di ogni proposta a partire dalla sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento (RMI) iniziata nel 1998. Dall'accertamento reale del reddito dei richiedenti alla capacità di proporre e seguire un programma di inserimento lavorativo. La seconda criticità è data dalla possibilità reale di trovare un lavoro specie nelle regio-

ni meridionali. Il reddito minimo garantito non crea il lavoro, dà un reddito a chi è privo di lavoro. Perché i programmi di inserimento abbiano successo occorre che ci sia domanda di lavoro da parte del sistema produttivo. Se questa non c'è, o non assicura un reddito accettabile, viene meno anche l'affermazione che il punto è creare lavoro e non assicurare un reddito. In questo caso il reddito minimo tenderebbe a diventare “solo” un sussidio permanente contro la povertà.

### **Il reddito di cittadinanza di Philippe Van Parijs**

Questa incapacità, momentanea o permanente a seconda delle analisi, del sistema economico a produrre lavoro per tutti, unitamente alle tendenze negative nella distribuzione del reddito e al peggioramento dei rapporti di forza nel mondo del lavoro a danno dei lavoratori, sono tra le cause del crescente successo delle proposte di “Reddito di cittadinanza”. Se si parte dalla convinzione che non ci sarà più il lavoro stabile e garantito per tutti, che sempre di più vi sono lavoratori costretti ad accettare lavori mal retribuiti e con minori garanzie e tutele, e si osservano i dati sulla concentrazione dei redditi, è difficile sfuggire alla suggestione di una proposta come quella di Philippe Van Parijs “un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza

controllo delle risorse né esigenza di contropartite". Il reddito di cittadinanza o basic income, è quindi una prestazione "non condizionata" concessa individualmente a tutti i cittadini (o a tutti i residenti) di uno stato a prescindere dal reddito, dall'occupazione e dalla ricerca di un lavoro. E' con tutta evidenza una proposta completamente diversa dal ReI, dal d.d.l. del M5S e da quanto oggi esistente nei paesi dell'Unione. Non è una misura di solo contrasto alla povertà, anche se ovviamente contribuisce a combatterla, ma è vista principalmente come strumento di libertà per negoziare le condizioni a cui lavorare e uno strumento di redistribuzione della ricchezza prodotta.

La proposta di Van Parijs non è la prima che si propone di correggere con una misura universalista la distribuzione del reddito. Vi sono stati anche i progetti di "un'imposta negativa" di Milton Friedman o l'idea di un "dividendo sociale" di James Meade; la proposta, però, di un reddito di cittadinanza è quella che, almeno nel dibattito economico, ha fatto più strada.

Nella realtà una forma di reddito di cittadinanza esiste solo in Alaska, dove assume una forma simile a un dividendo sociale. Vi ha diritto chi risiede in Alaska, come dividendo annuale derivante dai proventi dell'estrazione di risorse naturali, indipendentemente da altri redditi e da altre condizioni. Tra i suoi obiettivi vi è quello di incentivare l'immigrazione.

Forme particolari di "dividendo sociale di fatto" sono presenti anche in altri stati. Nei paesi arabi del Golfo, grazie alle royalties petrolifere, la popolazione locale non paga le tasse e/o ha servizi gratuiti. Tutti questi paesi sono comunque caratterizzati dall'avere una rendita naturale e una popolazione limitata. Fuori da queste situazioni il reddito di cittadinanza non ha trovato attuazione. In Finlandia è in corso una sperimentazione su 2.000 persone, ma è di questi giorni la notizia che il governo finlandese ha rinunciato ad estendere il progetto, mentre in Svizzera è stata da poco bocciata a larga maggioranza con un referendum popolare la proposta di una sua introduzione.

Tra le finalità del basic income secondo i suoi proponenti, vi sono la semplificazione amministrativa del welfare, quella di evitare la trappola della povertà tipica del reddito minimo garantito, l'aumento della flessibilità nel mercato del lavoro e della coesione sociale.

Il tema è complesso; il dibattito accademico (tra economisti, giuristi, filosofi, sociologi) è in continuo aggiornamento, difficile da riassumere. Vediamone alcuni punti.

Il raggiungimento degli obiettivi sopra indicati dipenderebbe molto dalle forme di attuazione del reddito di cittadinanza, in particolare dal livello di reddito proposto legato agli obiettivi da raggiungere, dal suo finanziamento e dal

rapporto con le altre prestazioni di welfare. Sono tre aspetti legati tra di loro. L'ammontare della prestazione individuale determina il costo dell'operazione. Per intenderci un reddito di 500 euro al mese, ridotto a 250 sotto i 18 anni, dato a tutti i "cittadini" italiani comporterebbe una spesa di circa 300 mld di euro a fronte di una spesa complessiva per prestazioni sociali oggi pari a 488 mld di euro. In mancanza di royalties petrolifere vanno trovati i finanziamenti che possono consistere in nuove imposte e/o in tagli delle altre prestazioni di welfare. Il reddito di cittadinanza potrebbe/dovrebbe "sostituire" molte o tutte le prestazioni di welfare esistenti. Immaginiamo una riduzione drastica delle altre forme di sostegno al reddito e avremmo sia una cospicua fonte di finanziamento da un lato, sia una forte semplifica-

---

**Van Parijs propone una prestazione "non condizionata" concessa individualmente a tutti i cittadini di uno stato a prescindere dal reddito, dall'occupazione e dalla ricerca di un lavoro".**

zione amministrativa dall'altro. Il punto è, come sempre, che in questo scambio di prestazioni c'è chi riceve vantaggi e chi invece subisce una perdita. L'unico modo di evitarlo è quello di un reddito di cittadinanza particolarmente elevato per evitare perdite per qualcuno, con conseguenti problemi tuttavia di finanziamento. E' un problema quello delle possibili perdite per settori della popolazione derivanti dalla sostituzione di prestazioni sociali esistenti con una nuova che ha sempre condizionato e impedito, ad esempio, modifiche al welfare italiano, dalle proposte della Commissione Onofri a quelle di Nicola Rossi consigliere economico del presidente del consiglio D'Alema. Applicare la proposta di basic income in un sistema di welfare strutturato come quello dei paesi dell'Unione sarebbe molto costoso e/o incontrerebbe forti resistenze sociali.

Una forma di riduzione dei costi proposta da alcuni sostenitori del reddito di cittadinanza è quella di recuperare con la tassazione le prestazioni erogate ai beneficiari con redditi elevati. A prescindere dalle difficoltà tecniche di un recupero integrale per via fiscale questo sarebbe di fatto in evidente contraddizione con il carattere di universalità incondizionata della prestazione. Difficile quindi, se non impossibile, immaginare un reddito di cittadinanza disgiunto da un aumento non lieve della pressione fiscale. Questo renderebbe più difficile una sua "accet-

tazione" da parte di chi subirebbe un aumento nella tassazione specie pensando ai "surfisti della baia di Malibù", usati da John Rawls nelle sue affermazioni contrarie al reddito di cittadinanza.

Quella dei surfisti di Malibù è un esempio paradossale usato sia per sostenere, sia per criticare il reddito di cittadinanza. Questa prestazione consentirebbe a un giovane californiano di passare la vita dedicandosi al surf e sfuggendo così alle problematiche del mercato del lavoro. Chiaro che in questa prospettiva chi subisce il prelievo fiscale possa non essere particolarmente contento.

A prescindere dal surfista, il reddito di cittadinanza potrebbe consentire, secondo i proponenti, alle persone di cercare con più libertà il proprio lavoro, di avere tempo e possibilità di crearsi esperienze di lavoro autonomo. Sullo sfondo con tutta evidenza c'è l'idea di una persona che non si accontenta di quel reddito ma che lo usa per migliorarsi e aumentarlo.

Suggerimenti senza dubbio interessanti ma forse ottimistiche che si scontrano tuttavia con la realtà dei comportamenti e con la necessità di ingenti risorse per il loro finanziamento in assenza di royalties petrolifere per tutti i paesi.

Resta, tuttavia, almeno uno dei problemi cui vorrebbe rispondere il reddito di cittadinanza. Che cosa fare se manca strutturalmente il lavoro.