



Reddito Minimo e Nuove Forme di Welfare

Rassegna delle proposte in discussione e spunti di riflessione

Milano, 22 Giugno 2015

A cura di:

Andrea Cerrato

Marco Felici

Francesco Filippucci

Cecilia Mariotti

Matteo Sartori

Francesca Viotti



Indice

1. Perché un nuovo welfare.....	3
2. Le proposte per un nuovo welfare: definizioni e tassonomia.....	5
3. Il Salario Minimo.....	6
4. Il Reddito Minimo Garantito e la proposta di Tito Boeri.....	9
5. Il Reddito di Inserimento e la proposta di Pietro Ichino	11
6. Il “Reddito di Cittadinanza”: la proposta del Movimento 5 Stelle....	14
7. La sperimentazione del “Reddito di cittadinanza” in Lombardia.....	16
8. Un confronto europeo sui sistemi di reddito minimo	17

1. Perché un nuovo welfare

Le questioni che sempre più osservatori hanno posto per un rinnovamento del sistema di welfare in Italia sono molteplici, e questo report ne è una rassegna solo parziale. È abbastanza evidente che la crisi finanziaria globale, e successivamente la crisi dei debiti sovrani in Europa, abbiano seriamente messo in discussione la sostenibilità del modello di welfare-state europeo. Se da un lato è discutibile che il nostro stato sociale sia stato un fattore di svantaggio competitivo e una delle cause della prolungata recessione, d'altra parte i dati ci confermano che, in Italia ed in alcune economie europee, un sempre più costoso welfare state non è stato in grado di mitigare l'aumento della disoccupazione, della povertà e della disuguaglianza.

Figura 1: Dall'inizio della crisi, in Italia la povertà è aumentata di oltre un terzo.

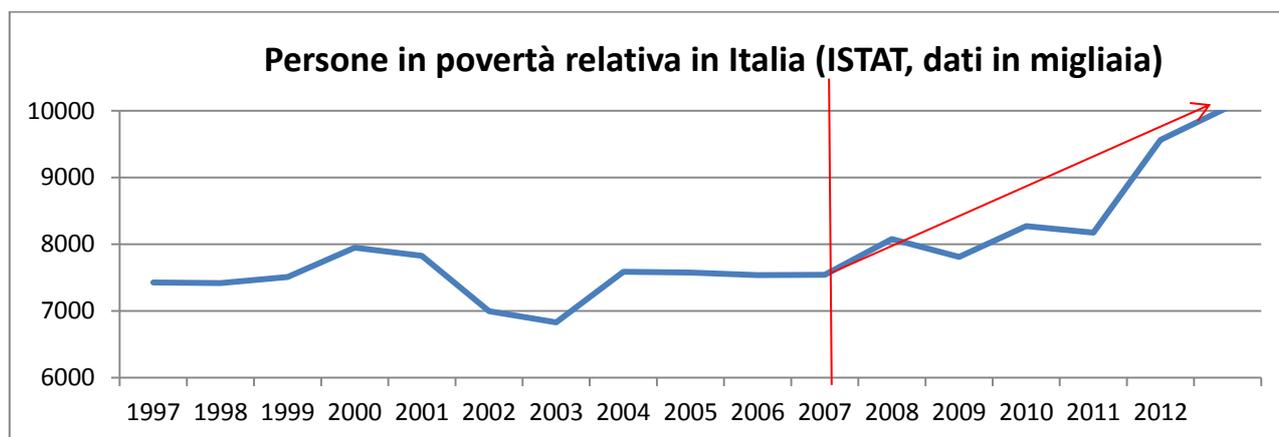
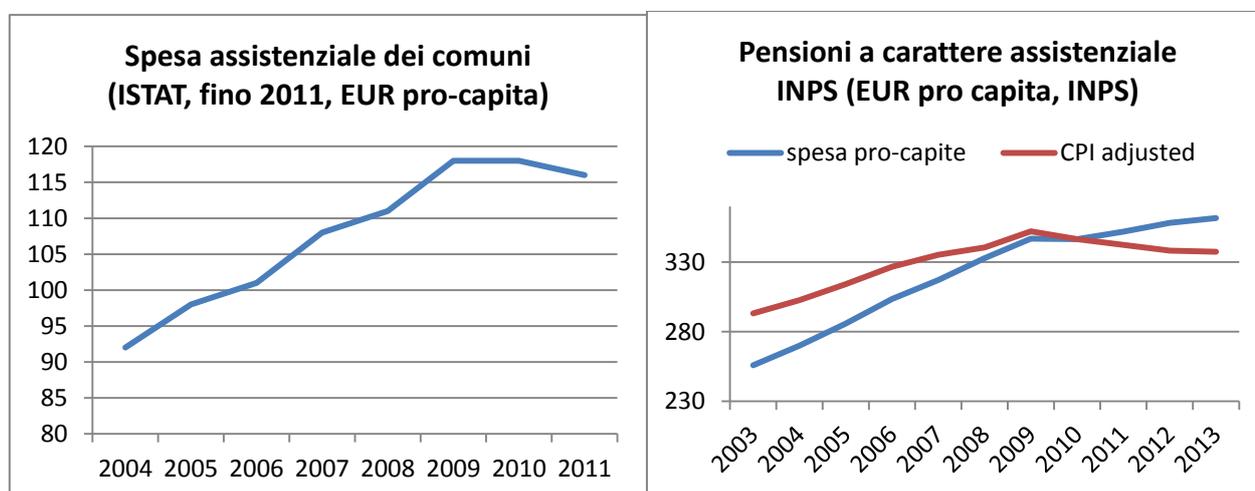


Figura 2: La spesa assistenziale pro-capite è aumentata costantemente fino al 2009

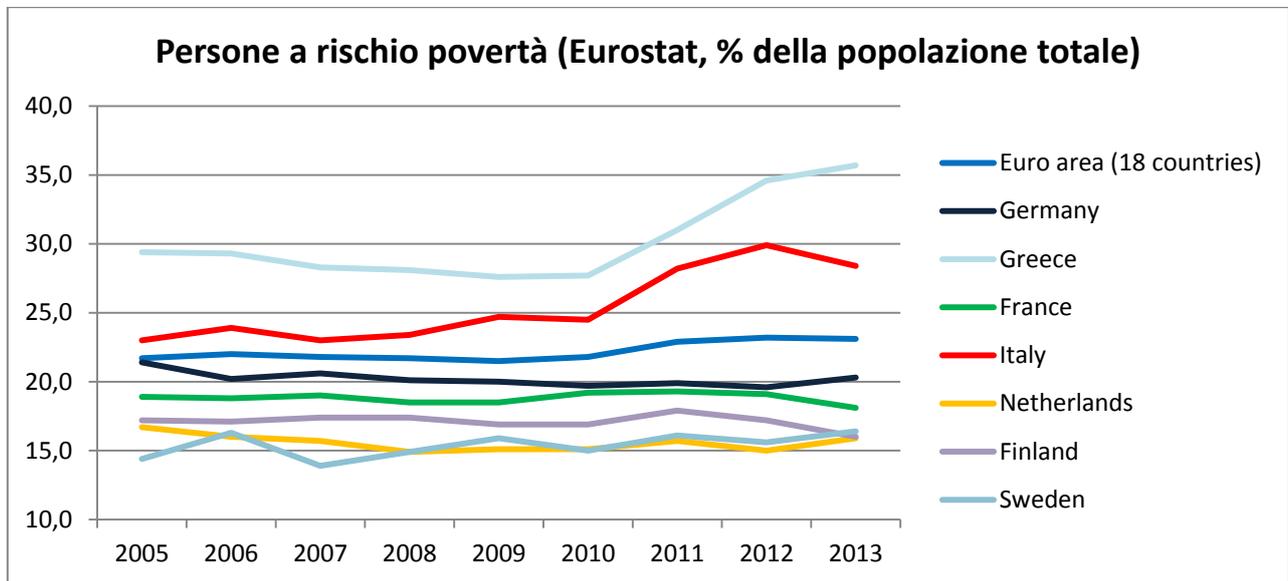


Eppure, potrebbe essere sbagliato fare di tutta l'erba un fascio, eliminare, insieme alle sue inefficienze, l'intero concetto di welfare state. Non in tutti i paesi Europei infatti la povertà è aumentata drammaticamente a seguito della crisi, e molti sistemi di stato sociale sono stati fondamentali nel loro ruolo di stabilizzatori automatici e anti-ciclici, contenendo la povertà e potenzialmente creando migliori premesse per la ripresa.

Infatti, in alcuni paesi europei la povertà è aumentata solo leggermente, ed è stata subito riportata addirittura al di sotto dei livelli pre-crisi. Questi paesi, come l'Olanda o i Paesi scandinavi, hanno notoriamente un sistema di welfare efficiente, che include sia salario che reddito minimo, oltre a forti

politiche per il reinserimento nel mondo del lavoro. La Germania è addirittura riuscita a diminuire la percentuale di persone in povertà nel corso dell'ultimo decennio. Infine, anche la Francia, che ha in vigore tra le altre istituzioni un salario ed un reddito minimo, nonostante la situazione di crisi sistemica e prolungata che sta affrontando, è riuscita a contenere l'aumento della povertà.

Figura 3: La povertà non è aumentata ugualmente in tutti gli Stati Europei



Dall'altra parte il nostro Paese, partendo da livelli comunque più alti ma simili a quelli della Germania e dell'Eurozona, ha visto un'esplosione del livello di povertà, che è aumentato di oltre un terzo. Questo, a fronte di una spesa pro capite che cresceva prima della crisi e che ha continuato a crescere durante, fino ad arenarsi nel momento in cui si è rilevata insostenibile (vedi Figura 2). E immediatamente, come si vede nella figura 1, la povertà si è impennata. Per un efficace contrasto alla povertà la domanda da farsi dopo questi anni di crisi potrebbe essere non se ci sia ancora bisogno del welfare state ma piuttosto di quali istituzioni nel welfare state sono state sostenibili ed efficaci nel contenere la povertà.

Risulta quindi evidente che il nostro sistema di welfare debba essere reso più efficiente, dinamico, sostenibile e compatibile con una maggiore produttività e partecipazione alla forza lavoro. Si potrebbe argomentare quindi che il problema non sia il welfare state in sé piuttosto quali strumenti e quale modello di welfare state, e di conseguenza riconoscere la necessità di rinnovare le istituzioni in quei Paesi dove esse si sono dimostrate non adeguate, come ad esempio nel nostro.

In questo report analizziamo due istituzioni abbastanza diverse, che tuttavia stanno entrambe assumendo una posizione sempre più centrale nel dibattito politico italiano. Sono le cosiddette "politiche dei minimi": il salario minimo, e soprattutto le diverse declinazioni del concetto di reddito minimo, che consideriamo più nel dettaglio. La speranza è di contribuire al dibattito, mirando ad ottenere una proposta di policy su questi due temi.

È importante infine ribadire, come dimostra il focus europeo di questo report, che un dibattito sul nuovo welfare debba avere l'Europa come riferimento e come raggio d'azione. Le inefficienze del sud-europa hanno pesato sull'Eurozona e sul continente. Oltre che sui vincoli di stabilità, bisognerebbe cominciare ad uniformare e diffondere le *best practice*, seguendo il principio di "imitazione" di Monnet, e coinvolgere l'Unione e gli stati virtuosi nell'efficientamento dei sistemi di welfare. Addirittura, qui però servirebbe modificare i trattati, si potrebbe pensare di centralizzare a livello comunitario alcuni strumenti di welfare

“strategici”, come ad esempio l’educazione dei bambini o la formazione del capitale umano, che godrebbero inoltre di sostanziali economie di scala e forse diventerebbero una fonte di crescita e integrazione. Il programma Erasmus è un esempio di successo da cui imparare. Oltre che la discussione sulla politica economica europea quindi, bisognerebbe approfondire la possibilità di una politica di welfare europeo.

2. Le proposte per un nuovo welfare: definizioni e tassonomia

Per un confronto chiaro e costruttivo, è importante fare chiarezza sulle corrette definizioni economiche di alcune proposte, che invece sono spesso confuse nel dibattito politico:

- **Salario Minimo**

Per quanto l’aggettivo “minimo” possa trarre in inganno, è un concetto completamente diverso rispetto alle varie forme di reddito minimo. Mentre i redditi minimi consistono in somme di denaro garantite dallo Stato agli aventi diritto, il salario minimo è semplicemente un numero, un limite minimo orario di retribuzione per ogni tipo di lavoro regolare. Tuttavia, anche il salario minimo va considerato uno strumento di lotta alla povertà, nello specifico mirando a prevenire l’esistenza dei *lavoratori poveri*, e il suo ruolo può essere complementare all’introduzione di un reddito minimo, tanto che una forma di salario minimo è inclusa in alcuni dei disegni di legge sul reddito minimo o di cittadinanza presentati in Parlamento. (Per una discussione dettagliata si veda la parte 3)

- **Reddito di Cittadinanza**

È un reddito mensile destinato a tutti i cittadini di uno Stato, senza restrizione di reddito, non legato ad altre condizioni come povertà o disoccupazione. Possono esserci restrizioni sulla residenza o meno all’interno di uno Stato. Attualmente, è vigente solo in Alaska, dove lo stato ridistribuisce in questo modo ai cittadini i proventi del petrolio e incoraggia l’immigrazione.

- **Reddito di Base Incondizionato**

Requisito: reddito individuale sotto una determinata soglia. È percepito a livello individuale, invece che di nucleo familiare, indipendentemente dalla propria condizione economica e senza limiti di tempo di fruizione. Si tratta dunque di una misura *means test free*, che assegna la stessa somma a tutti i destinatari, diminuendo i costi di implementazione e con effetti controversi sugli incentivi (genera un puro effetto di reddito, ma non un effetto di sostituzione). La versione originale (*Van Parijs, 2006*) è senza condizioni – su età, condizione lavorativa attuale o precedente – ma può essere resa condizionale al contributo in forma di lavoro o altro alla società, diventando **reddito di partecipazione**¹ (*Atkinson, 1996*).

- **Reddito Minimo Garantito**

Condizionato all’aver un reddito del nucleo familiare sotto una determinata soglia, ma non allo stato lavorativo attuale. È quindi ugualmente garantito a disoccupati, occupati che non raggiungano la soglia di reddito stabilita, e non occupati (con la possibilità di inserire condizionalità per evitare disincentivi). Non ha limiti di tempo di fruizione, e copre interamente o integra il reddito del nucleo familiare fino alla soglia stabilita (e.g. soglia=1.000€, reddito da lavoro=600€, reddito minimo=400€)

- **Sussidio - indennità - di Disoccupazione**

Spesso molte delle proposte di “reddito minimo” sul tavolo sono più simili ad un sussidio di disoccupazione che ad un vero schema di reddito minimo. In effetti, le varie forme di sussidio di disoccupazione sono una parte importante dei sistemi di welfare europei, e sono spesso complementari a forme di contrasto alla povertà come il reddito minimo. È ovviamente destinato

¹ <http://www.linkiesta.it/tony-atkinson-reddito-di-partecipazione-festival-economia-trento>

esclusivamente ai disoccupati, ossia ai cittadini che hanno perso un lavoro, alla ricerca attiva di un impiego. Sono quindi esclusi sia gli inoccupati, ossia coloro che seppur in cerca di lavoro non hanno mai lavorato. Ciò che differenzia il sussidio di disoccupazione dal reddito minimo è il fatto di essere solitamente limitato nel tempo. Inoltre, è possibile che esso venga definito in proporzione ai contributi versati (e.g. NASPI) e che quindi lo stesso diritto sia legato alle condizioni di impiego precedente (in Italia per anni è stato riconosciuto solo a lavoratori con contratto a tempo indeterminato che venivano licenziati). Quando invece è destinato ad ogni disoccupato indipendentemente da condizione lavorativa precedente, si parla di **sussidio di disoccupazione universale/universalistico**.

3. Il Salario Minimo

Nonostante l'introduzione di un salario minimo in Italia fosse prevista nella legge delega del Jobs Act, il governo lo ha nuovamente escluso dai decreti attuativi di tale provvedimento. Il ministro Poletti ha spiegato che l'ipotesi di dare il via a una sperimentazione per i lavoratori non coperti da contratto nazionale è stata accantonata vista "l'esiguità dell'area dei lavoratori" cui si rivolgeva, e che sarà ripresa nella riforma delle norme sul contratto e della rappresentanza sindacale. La proposta resta quindi comunque sul tavolo.

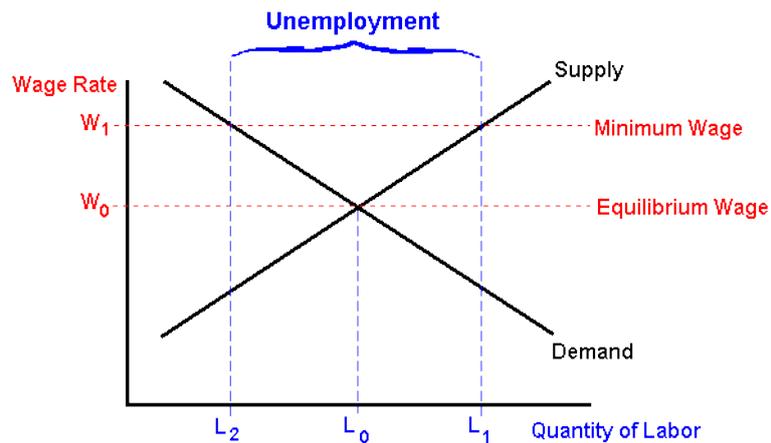
Cos'è il salario minimo?

- Il salario minimo è un'istituzione presente nel mercato del lavoro che ha come obiettivo quello di fissare una soglia minima di salario per un lavoratore, viene stabilito su base oraria (più comunemente), settimanale o mensile.
- Può essere garantito per legge oppure essere frutto di contrattazione sindacale e di conseguenza essere universale (se stabilito dalla legge) oppure specifico per una determinata categoria di lavoratori (se frutto di contrattazione).
- Un salario minimo frutto di contrattazione sindacale può essere esteso a livello nazionale (se è clausola contenuta in un contratto nazionale) ed essere applicato a tutti i lavoratori, oppure può essere esteso solo a livello settoriale ed essere applicato ai soli lavoratori operanti nel settore specifico di contrattazione.
- Possono essere stabilite soglie differenti per lavoratori giovani (con poca esperienza e dalla bassa produttività).
- Il salario minimo può essere indicizzato all'inflazione oppure essere stabilito a soglie più alte per lavoratori con determinate caratteristiche (per esempio, con il maggior numero di familiari a carico).

C'è una ragione economica che giustifica la presenza di questa istituzione?

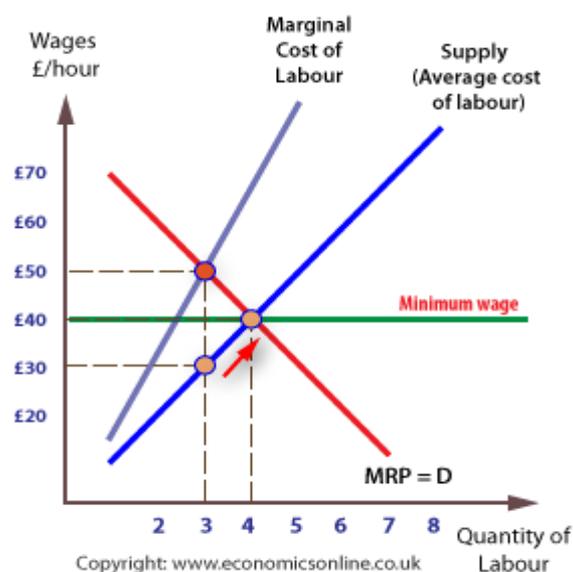
Nel contesto di mercati del lavoro perfettamente competitivi, ogni livello di salario minimo imposto al di sopra del salario competitivo ha l'effetto collaterale di creare maggiore disoccupazione. L'aumento della disoccupazione è dovuto, nel modello tradizionale, sia a una diminuzione dell'occupazione, sia a un aumento della forza lavoro (sia supply-side effect, sia demand-side effect). Vedi Figura 4.

Figura 2: gli effetti del salario minimo su domanda e offerta di lavoro dipendono da come è definito



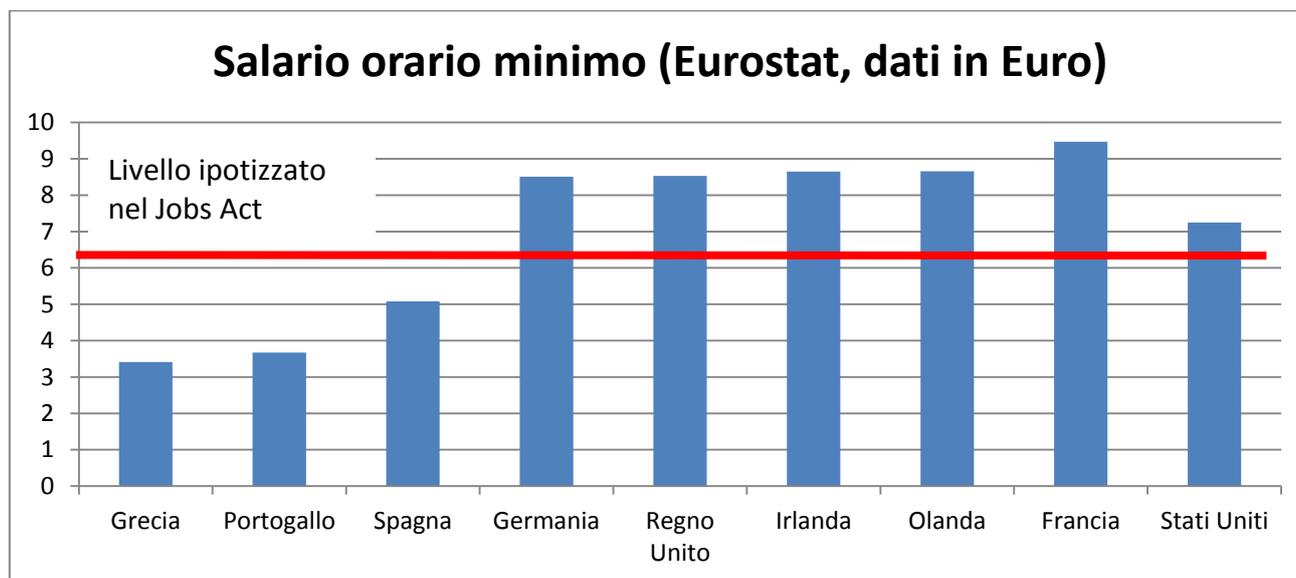
Tuttavia, i mercati del lavoro presentano numerose imperfezioni, che giustificano in taluni casi la presenza di un salario minimo che tuteli il lavoratore nella fase di contrattazione con il datore di lavoro. Infatti, quando il datore di lavoro è un cosiddetto *monopsonista* ha un potere di contrattazione tale, con alcuni dei lavoratori (solitamente a bassa produttività), che gli permette di comprimere i loro salari e di massimizzare il suo surplus derivante dall'interazione lavoratore-datore di lavoro. Ad esempio, in Figura 5, il datore di lavoro potrebbe offrire, in un regime di competizione senza squilibri di potere contrattuale, un salario massimo di £50, livello in cui il suo "beneficio marginale" uguaglia il "costo marginale" del datore di lavoro. Ciononostante, in regime di monopsonio, il datore di lavoro riesce ad imporre il salario minimo che i lavoratori sono disposti ad accettare (£30), ossia quello in cui il "costo marginale" dei lavoratori eguaglia il loro "beneficio", ossia il loro salario. In questo caso un salario minimo di £40 non solo aumenterebbe il beneficio totale dei lavoratori, ma invoglierebbe nuovi lavoratori con un costo marginale più alto ad entrare nel mercato del lavoro, aumentando l'occupazione.

Figura 3: Un giusto livello di salario minimo aumenta l'occupazione e gli stipendi dei lavoratori più deboli



Chi adotta il salario minimo nel mondo?

Figura 4: Salario minimo orario in alcuni paesi: l'ipotesi del Jobs Act era in linea con l'Europa



Dal grafico si evince che in molte nazioni del mondo è presente un salario minimo legale stabilito all'incirca fra il 60% e il 40% del salario mediano presente nel paese. Importante notare il caso francese (più del 60%) e segnalare che anche la Germania ha introdotto un salario minimo di recente, intorno al 60% del salario mediano, ma non universale (escluse alcune di categorie di lavoratori a tempo determinato).

Proposte per l'Italia

In Italia, il salario minimo è presente per alcune categorie di lavoratori ed è frutto di contrattazione sindacale condotta a livello settoriale. Di seguito, livelli di salario minimo in Euro per categorie:

Abbigliamento: 6,60; Agricoltura: 7,13; Alberghiero: 7,17; Metalmeccanici: 7,32; Edilizia: 7,59; Alimentari: 8,21; Credito: 11,11.

Introdurre un salario minimo al 40% del salario mediano in Italia significherebbe fissarlo intorno ai 5€ e al 60% intorno ai 7€. Leonardi e Cappellari su Lavoce.info sostengono che l'introduzione di un salario al 40% o al 60% avrebbe causa un'evoluzione molto più contenuta delle disuguaglianze in Italia negli ultimi 20 anni.

Problemi

- Il livello non può essere alto, altrimenti si crea disoccupazione, soprattutto giovanile.
- Salario minimo introdotto per legge non tiene conto dell'eterogeneità della produttività nei vari settori, incentivando in questo modo il lavoro nero.
- I sindacati sostengono che introdurre un salario minimo al di sotto di quello già contrattato dai sindacati per alcune categorie costituisce la base per abbassare i salari nel medio periodo.

Soluzioni possibili

- Livello contenuto di salario minimo (40-60%) con soglia più bassa per i giovani che si alza di anno in anno per riflettere l'aumento della produttività, evitando così il rischio che i giovani siano ulteriormente esclusi dal mercato del lavoro a causa dell'introduzione di un salario minimo.

- Salario minimo alto stabilito a livello nazionale rischia di urtare settori a bassa produttività creando disoccupazione o lavoro nero. Perciò livello contenuto, ma che funga da soglia di dignità per tutti i lavoratori.

4. Il Reddito Minimo Garantito e la proposta di Tito Boeri

Specifiche:

Reddito minimo garantito per forza lavoro tra i 55 e i 65 anni, integra il reddito fino alla soglia di povertà.

Motivazioni:

Secondo Boeri, la povertà è aumentata per la fascia 55-65, siccome i lavoratori più anziani difficilmente trovano un nuovo impiego (solo il 10%) se licenziati, e rischiano l'entrata in un limbo senza lavoro e senza pensione.

Costi e finanziamento:

Si parla di 1,5 miliardi di euro l'anno. Finanziamento da una convergenza di schemi già esistenti, ma è possibile una redistribuzione dalle pensioni più ricche

Il reddito minimo garantito è un sostegno garantito solo a specifiche categorie della forza lavoro, solitamente condizionato ad un reddito al di sotto della soglia di povertà. In questi giorni lo schema di reddito minimo che più si avvicina alla definizione di reddito minimo garantito è quello portato avanti dal presidente dell'INPS Tito Boeri. La proposta che l'INPS presenterà è incentrata sull'introduzione di un reddito minimo garantito che completi eventuali altri redditi fino a una soglia prestabilita, indirizzato specificatamente a persone di età compresa fra i 55 e i 65 anni. Obiettivo esplicito di questa misura è combattere la povertà che, spinta dalla disoccupazione, ha avuto una forte crescita fra gli appartenenti a questa fascia generazionale durante gli ultimi anni.

Boeri già nel 2007 presentò un articolo che incoraggiava l'introduzione di un reddito minimo per l'intera popolazione con l'obiettivo di "ridurre i costi sociali dell'aggiustamento nell'organizzazione produttiva Italiana" in un periodo di crescita economica e finanziaria. Otto anni e una crisi economica più tardi, lo stesso strumento viene riproposto in favore di un bacino molto più ristretto di potenziali beneficiari con lo scopo preciso di combattere l'effetto devastante che recessione e disoccupazione hanno avuto sul potere d'acquisto delle fasce reddituali più basse.

Per comprendere le motivazioni di questa proposta occorre partire da un dato: solo il 10% dei licenziati tra i 55 e i 65 anni riesce a trovare un nuovo lavoro. La scarsa ri-impiegabilità degli appartenenti a questo gruppo è dovuta in parte al basso livello dell'educazione (misurato in termini quantitativi sulla scala ISCED) e agli scarsi investimenti in formazione durante il periodo lavorativo. Fino alla fine del Secolo scorso il generoso sistema pensionistico italiano - coadiuvato dalla teoria della "lump of labor", ossia l'ipotesi che l'uscita di un tipo di lavoratore dal mercato possa determinare un aumento di domanda per altre categorie - ha fornito una parziale soluzione incentivando per esempio il pensionamento anticipato. La crisi economica ha però spezzato questo precario equilibrio in due maniere: da un lato l'aumento dell'età pensionabile, dettata dall'invecchiamento generale della popolazione e da esigenze di bilancio sempre più stringenti ha ridotto la possibilità di un'uscita definitiva a carico dello Stato (pensione). Dall'altro lato, la recessione ha ridotto la domanda di lavoro delle imprese italiane innalzando i livelli di disoccupazione e

riducendo il *turnover*. Le conseguenze per questa fascia d'età sono state devastanti, con un'incidenza della povertà balzata dal 6.6% del 2012 al 8% del 2013 (dati ISTAT).

In questo quadro, la proposta dell'INPS per un reddito minimo garantito nella fascia 55-65 mira a inserirsi come uno strumento ad alta efficacia e a basso effetto sugli incentivi lavorativi. Essa consiste nel pagamento di una somma che vada a completare il reddito individuale fino a permettere ad un individuo di superare la soglia di povertà. Il sussidio ricevuto non corrisponderebbe quindi a una cifra fissa, ma varierebbe a seconda dei redditi esistenti e della composizione del nucleo familiare. Come ribadito da Boeri, tale misura risulterebbe adeguata non per una sua bontà normativa a priori ma proprio per la sua interazione con la situazione economica attuale. Il maggiore contro nell'introduzione di un reddito minimo garantito risiede infatti nella riduzione degli incentivi dei disoccupati a cercare lavoro, dovuta all'innalzamento del loro stipendio di riserva: tale effetto può diminuire il numero di persone attive nella ricerca di lavoro e l'intensità della loro ricerca, con effetti negativi sull'occupazione. Proprio a causa della precaria situazione italiana, tuttavia, tale meccanismo si presenterebbe in scala molto ridotta per i 55-65enni di oggi, perché solo il 10% di essi riesce a ritrovare lavoro dopo il licenziamento. Secondo l'INPS, un sostegno limitato a questa fascia di popolazione combatterà la povertà senza creare squilibri eccessivi, visto che comunque la maggior parte di coloro che hanno perso il lavoro rimane intrappolata in una disoccupazione di lungo periodo o esce dalla forza lavoro interrompendo la ricerca di un impiego.

Gli effetti di questa misura sull'equilibrio economico generale vanno valutati tenendo conto anche della sua interazione col sistema pensionistico, poiché questo sussidio diventerebbe per molti una sorta di scivolo verso la pensione. Come sottolineato da Boeri, questa iniziativa permetterebbe a coloro che oggi si trovano senza lavoro e senza pensione di "andare in pensione prima in modo sostenibile, quindi avendo una pensione più bassa". Bisogna infatti ricordare che gli assegni costituirebbero uno strumento per l'uscita dalla povertà e avrebbero dunque un ammontare ridotto, svantaggiando così eventuali comportamenti opportunistici.

In quanto a finanziamento, bisognerà attendere la proposta ufficiale dell'INPS per valutare i costi di questa operazione. Da quanto traspare dalle parole di Boeri, pare che la spinta sia in direzione di un aggiustamento dalle pensioni più alte che risolva il "problema di equità": "si può chiedere a queste persone di dare qualcosa per contrastare la povertà", ha recentemente dichiarato il presidente INPS, riferendosi con tutta probabilità ad un ricalcolo delle pensioni esistenti secondo un criterio contributivo e alla relativa redistribuzione (tramite tassazione?) verso le fasce più bisognose. Sebbene i costi possano variare a causa di numerosi fattori, un calcolo sommario permette di individuare un intervallo di confidenza: nel 2014 il numero di residenti in Italia compresi in questa fascia di età si attestava attorno a 8.200.000 con incidenza della povertà assoluta del 7,9% a livello nazionale. Distribuendo la popolazione povera uniformemente sull'intervallo 0-970€ (la soglia di povertà relativa calcolata dall'ISTAT è di 972€), il valore atteso risulta essere 485€. Moltiplicando questa cifra per il numero di persone povere in questa fascia si ottiene un totale leggermente superiore ai 320 milioni di euro. Nonostante questa cifra sia misurata grossolanamente (la distribuzione dei poveri tenderebbe probabilmente a spingere le richieste di sussidio verso un ammontare medio più elevato), essa fornisce un chiaro messaggio: il costo di tale operazione sarebbe a basso impatto per le finanze dello Stato. Le cifre circolanti si attestano su valori più elevati (1-1,5 miliardi di euro) ma permetterebbero comunque al Governo di aggiungere agevolmente questo reddito minimo al consistente pacchetto di novità contenute nel Jobs Act in tema di welfare.

L'approccio INPS è dunque molto pragmatico e in linea con la situazione di scarsa disponibilità finanziaria dello Stato: esso pone in primo piano un aspetto molto specifico del problema povertà, quello che, a fronte

di un'analisi prettamente teorica su costi e benefici, potrebbe essere risolto con uno sforzo economico e (soprattutto) con effetti collaterali limitati.

5. Il Reddito di Inserimento e la proposta di Pietro Ichino

Specifiche

Sussidio di disoccupazione, non limitato nel tempo e non legato ai contributi, di livello minimo (300-400 €) e condizionato alla ricerca attiva di lavoro. Rivolto a persone in povertà e disoccupati o inoccupati, con programma di formazione o *mini Jobs*.

Motivazioni:

Lotta alla povertà, ma con forte condizionalità per evitare disincentivi alla forza lavoro. Uniformazione e semplificazione del sistema di assistenza sociale.

Costi e finanziamento:

7-8 miliardi, finanziamento da taglio sistema assistenzialistico comunale, efficientamento pensioni sociali.

La proposta di reddito di inserimento parte da una volontà di riforma dell'assistenza sociale in Italia. Come si legge nelle newsletter di Pietro Ichino: "Oggi si spendono fiumi di denaro pubblico per forme di sostanziale assistenza priva di regole e della necessaria condizionalità: è dalla riforma di questa assistenza che possiamo e dobbiamo trarre il necessario per finanziare, almeno per la maggior parte, un sistema di sostegno del reddito delle persone in difficoltà e prive del trattamento assicurativo di disoccupazione"

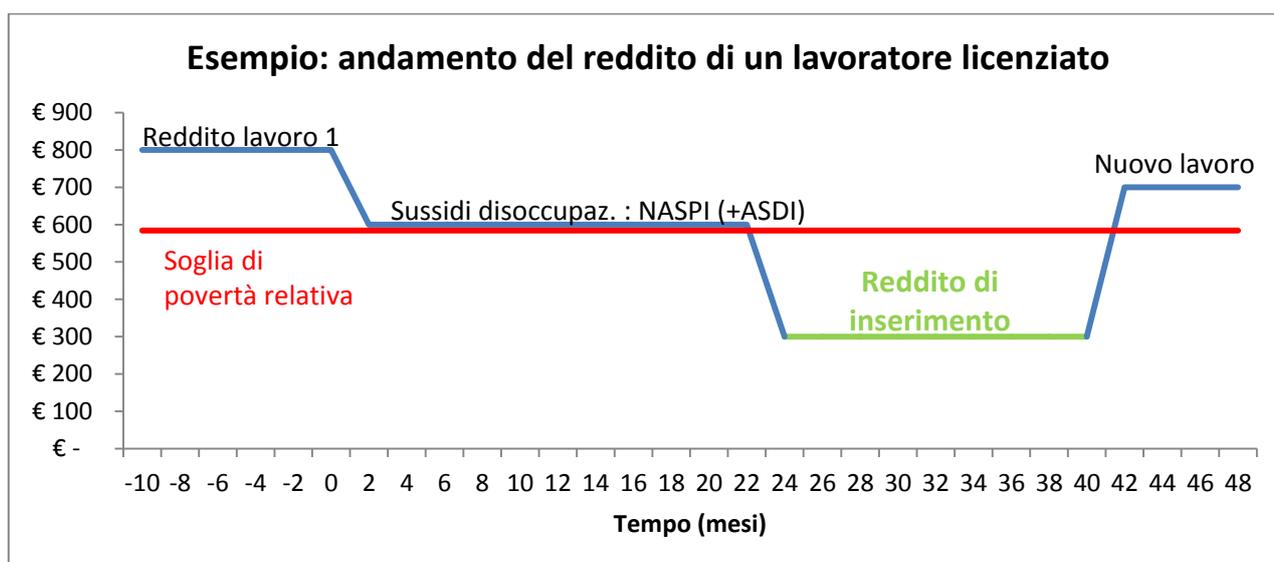
Sarebbe quindi una misura volta ad allargare le tutele e a renderle più eque e uniformi tramite un reddito minimo garantito, parzialmente o totalmente coperto da un efficientamento delle tutele speciali come la cassa integrazione in deroga, i pre-pensionamenti, le tutele di invalidità non contributive e non rigorose nell'assegnazione, la social card, alcune forme di assistenza a livello comunale. La forte condizionalità inoltre mira a incentivare la partecipazione alla forza lavoro, drammaticamente bassa in Italia se paragonata al resto d'Europa.

Più precisamente, il reddito di inserimento sarebbe in realtà simile ad un trattamento di disoccupazione. Sarebbe però di natura assistenzialistica, e opererebbe solo in assenza di un trattamento di disoccupazione di natura assicurativa, come la NASPI. Sarebbe assistenzialistico perché non legato ai contributi (diversamente dalla NASPI e dal DIS-COLL), universale e non proporzionale al reddito del precedente impiego (diversamente dall'ASDI), oltre che illimitato nel tempo. Sarebbe però strettamente condizionato "alla disponibilità della persona interessata, per le misure volte al suo reinserimento nel tessuto produttivo". Ciò significa che il destinatario dovrebbe soddisfare alcuni criteri tra cui:

- Ricerca attiva di lavoro, testimoniata da documentazione e dall'iscrizione ai servizi per l'impiego, nel contesto delle neonate politiche attive per il lavoro.
- Non rifiuto di proposte lavorative. Si dovrebbe discutere se inserire un margine di tolleranza sulla natura del lavoro offerto, in termini di retribuzione e di professione, rispetto al lavoro precedente.
- Si potrebbe ipotizzare la creazione, anche riprendendo il principio di "reciprocità", di agenzie locali che offrano dei *mini Jobs* a breve termine e di pubblica utilità (assistenza anziani, baby-sitting, tutela spazio urbano). La partecipazione ad uno schema di reddito minimo, nei Paesi Scandinavi ad esempio, è condizionata alla partecipazione a questo tipo di attività.

- Sarebbe inoltre condizionato “al fatto che i figli piccoli o adolescenti frequentino effettivamente la scuola”.
- Secondo Pietro Ichino, il reddito d’inserimento potrebbe anche riguardare, in forma molto ridotta, a lavoratori con reddito basso in cerca di migliore impiego.

L’entità di questo reddito è inevitabilmente legata alle condizioni di cui sopra. Meno forte sarà la condizionalità, più potrebbe aumentare il rischio che il reddito minimo abbia un effetto disincentivante sulla ricerca di lavoro e la partecipazione alla forza lavoro. Quindi, più basso dovrà essere tale reddito. Tra l’altro, qualora fosse definito come non cumulabile oltre che con la NASPI e DIS-COLL anche con l’ASDI, dovrà necessariamente essere inferiore a questi sussidi assicurativi, e quindi aggirarsi intorno ai 300-400€² lordi mensili: una cifra comunque esigua.



Nel caso di un reddito di 300-400€ mensili, garantito solamente alle persone in condizioni di povertà condizionato ai parametri di cui sopra, secondo i nostri calcoli si arriverebbe ad un costo di circa un miliardo. Infatti in Italia abbiamo circa 10 milioni di persone in condizione di povertà³, ma i destinatari di un reddito minimo di inserimento sarebbero solo 1,5-2 milioni di persone⁴. C’è poi il capitolo ben più importante, e forse anche più costoso, dei controlli e della gestione organizzativa di qualsiasi reddito di inserimento. Attualmente, una sorta di reddito minimo è già garantito a milioni di persone, senza però controlli e condizionalità. Ora, un reddito minimo garantito a tutti semplificherebbe la situazione poichè raggrupperebbe la moltitudine di sussidi diversi concessi (difficilmente però si potrebbe pensare all’abolizione di alcune pensioni sociali come quelle di invalidità anche se assistenziali). D’altra parte la condizionalità richiederebbe un grosso sistema di controlli, costoso e difficile da far funzionare senza rischiare corruzione ed inefficienze. Da questo punto di vista la sperimentazione delle politiche attive del Jobs Act può essere un buon test.

² Il salario minimo in discussione attualmente è sui 7 euro l’ora, quindi sugli 800 euro lordi mensili per un tempo pieno. La Naspi garantisce il 75%, quindi 600 euro, che scendono se si parla di DIS-COLL e di precari, part-time e a progetto.

³ ISTAT

⁴ Stima da dati Eurostat 2013: poco più di 3 milioni di disoccupati di cui il 36% in condizioni di povertà, si ottiene circa 1,1 milioni di destinatari potenziali, a cui vanno aggiunti gli inoccupati aventi diritto, aggiunti gli scoraggiati e i non-lavoratori che verrebbero potenzialmente attratti dal reddito di inserimento nelle file dei disoccupati, e vanno sottratti i lavoratori sotto NASPI e ASDI.

Senza considerare calcoli più complessi sull'incidenza, e rimanendo conservativi nelle stime, un reddito di inserimento necessiterebbe di circa 7-8 miliardi di finanziamento⁵.

Elaborando le osservazioni di Ichino, si possono stimare per esempio come risorse recuperabili per coprire i costi:

- 500 milioni (stimati⁶) di assistenza garantita a livello comunale.
- 100-200 milioni da eliminazione finanziamento statale a LSU.
- Risparmi dall'eliminazione, a seguito dell'introduzione del reddito di inserimento, di alcune voci della spesa assistenziale, che potrebbero non difficilmente essere nell'ordine dei 4-5 miliardi⁷.
- Le rimanenti risorse (2-3 miliardi) dovrebbero essere reperite nella fiscalità generale.

Il punto chiave è infatti capire se si voglia fare un'operazione "a costo zero", che sia quindi un riordino ed un efficientamento della spesa assistenziale e che permetta migliori incentivi all'inserimento nel mercato del lavoro, o se si debba intraprendere un'operazione di redistribuzione e di lotta alla povertà, con un investimento di risorse. Guardando i numeri, sicuramente meno ambiziosi di quelli di altre proposte come il reddito minimo garantito o il reddito di cittadinanza, la proposta di un reddito di inserimento appare più focalizzata sul primo obiettivo, e potrebbe risultare insufficiente ad un contrasto della povertà complessiva, ma più sostenibile e realizzabile nell'attuale contesto economico.

⁵ $300 \cdot 12 \cdot 2.000.000 = 7.200.000$

⁶ Boeri e Garibaldi (2007) *Per un atterraggio morbido*, riportano una spesa dei comuni di circa mezzo miliardo nel 2005. Da tenere a mente che tale spesa potrebbe essere stata già diminuita nelle successive spending reviews.

⁷ La spesa assistenziale in Italia si attesta sui 25 miliardi secondo il Bilancio Sociale INPS 2013. Bori e Garibaldi (2007) stimano di poter risparmiare il miliardo da questa spesa. Circa 5 miliardi (MEF) sono già destinati a varie forme di assistenza nella lotta alla povertà (social card, pensioni e assegni sociali).

6. Il “Reddito di Cittadinanza” del Movimento 5 Stelle

Specifiche:

Integra il reddito fino a 780€ mensili per persona, diminuendo in proporzione ai redditi del nucleo familiare. Illimitato nel tempo. Condizionato alla ricerca di lavoro e alla partecipazione a percorsi di formazione, si rivolge a tutti coloro con un reddito più basso della soglia di 780€ (circa 10 milioni di persone)

Motivazioni:

Contrastare povertà, disuguaglianza ed esclusione sociale.

Costi e finanziamento:

Stimati 17 miliardi annui. Finanziamento da centralizzazione degli acquisti della PA, tagli alle spese militari, aumento di varie imposte (per es. imprese e idrocarburi).

Già due anni fa il Movimento 5 Stelle aveva avanzato una proposta di reddito di cittadinanza, con specifiche a tratti diverse dalla proposta più recente (ad esempio nella soglia da raggiungere, prima 600€ e ora 780€), al momento all'attenzione dell'opinione pubblica. La dicitura “reddito di cittadinanza”, assimilabile al concetto di reddito di base (basic income), è però un termine improprio, in quanto questo è definito nella letteratura come *un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite*⁸. Tale definizione è evidentemente in contrasto con i punti cardine della proposta del Movimento, cioè le condizionalità relative al reddito e alla ricerca attiva di lavoro. Quello proposto dal Movimento è in realtà un reddito minimo, un'integrazione condizionata e non una somma forfettaria. Riferendosi al rapporto annuale 2014 dell'Istat⁹, la proposta quantifica il contributo massimo, quello cioè che sarebbe elargito in mancanza totale di altre fonti di reddito, a 780€ mensili (il numero si riferisce ad un'ipotesi di applicazione ISTAT di un sostegno al reddito minimo contenuta nel rapporto sopracitato, che a sua volta si basa sul calcolo della soglia di povertà assoluta, pari a 786€ nel 2012, per un singolo di età fra i 18 e i 59 anni, residente in un'area metropolitana del Centro). La somma viene aggiornata secondo i redditi già percepiti e a seconda del nucleo familiare, come nella Tabella 1¹⁰:

Tabella 1. Estratto dell'allegato 1 al disegno di legge n°1148

Totale componenti	Adulti (>14 anni)	Ragazzi (<14 anni)	Scala OCSE modifica Relazione annuale Istat 2014		Erogazione (Relazione annuale ISTAT 2014)
			Coeff.	Importo annuale massimo erogabile	Importo mensile massimo erogabile
1	1	0	1	€ 9.360	€ 780
2	1	1	1,3	€ 12.168	€ 1.014
2	2	0	1,5	€ 14.040	€ 1.170
3	1	2	1,6	€ 14.976	€ 1.248
3	2	1	1,8	€ 16.848	€ 1.404

⁸ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Egea, Milano 2006

⁹ <http://www.istat.it/it/files/2014/05/Rapporto-annuale-2014.pdf>

¹⁰ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/308596.pdf>

Avrebbero diritto al reddito tutti i soggetti maggiorenni e residenti in Italia, cittadini italiani o di un Paese dell'Unione Europea, con un reddito inferiore alla soglia sopracitata.

I centri per l'impiego si occuperebbero di ricevere e gestire le domande di accesso al reddito, per poi inviarle all'INPS nel caso i soggetti risultino idonei sulla base delle informazioni fornite dalle amministrazioni locali. L'INPS si occuperebbe quindi dell'erogazione, previo controllo dell'esattezza dei dati dichiarati. Questo processo sarebbe attuato attraverso la presenza di un sistema informatico centralizzato, contenente una scheda anagrafico-professionale del cittadino richiedente, aggiornata nel tempo grazie al processo stesso.

Il disegno di legge prevede anche l'istituzione, senza nuovi oneri a carico della finanza pubblica, di un "Osservatorio nazionale del mercato del lavoro e delle politiche sociali". Questo istituto dovrebbe occuparsi di analizzare l'evoluzione del mercato dell'occupazione e delle politiche sociali, così da offrire un sistema di informazione sulle politiche sociali e occupazionali utile all'implementazione o correzione delle stesse.

La proposta elenca una serie di obblighi connessi al ricevimento del reddito, mirati ad incentivare la ricerca di lavoro e la formazione, in particolare:

- Immediata disponibilità al lavoro presso i centri per l'impiego territorialmente competenti;
- Inizio, entro sette giorni, di un percorso di accompagnamento lavorativo presso gli stessi centri;
- Disponibilità ad un servizio di volontariato di massimo 8 ore settimanali;
- Svolgimento continuo di un'attività di ricerca del lavoro per almeno due ore al giorno, documentata attraverso l'accesso al sistema informatico nazionale per l'impiego;
- Visita almeno bimensile ai centri per l'impiego;
- Partecipazione a corsi di formazione nel caso in cui il centro per l'impiego ne rilevi il bisogno durante i colloqui di orientamento.

Con finalità analoghe, la perdita del diritto all'erogazione del reddito avviene nei seguenti casi:

- Non adesione agli obblighi citati sopra;
- Sostenimento di più di tre colloqui lavorativi con la palese volontà di ottenere un esito negativo;
- Rifiuto di più di tre proposte di impiego;
- Recessione senza giusta causa dal contratto di lavoro per due volte nel corso dell'anno solare.

I costi sono valutati nel limite massimo di 16.961 milioni di euro per il 2015 e di 16.113 milioni di euro a partire dal 2016. Le coperture individuate dal Movimento sono le seguenti:

- 5.000 milioni dal "taglio delle spese alla PA";
- 2.500 milioni dai tagli alle spese militari;
- 2.500 milioni dall'aumento del canone sugli idrocarburi;
- 3.000 milioni complessivi dalla riduzione della deducibilità sugli interessi per banche e assicurazioni, l'eliminazione delle auto blu ritenute superflue in ambito sanitario, un contributo progressivo sulle pensioni di alto importo, un aumento della tassazione sul gioco d'azzardo;
- 2.000 milioni circa dall'8 per mille IRPEF non destinato, la soppressione di enti pubblici valutati non necessari, un taglio alle consulenze per la PA, l'abolizione del fondo social card, l'aumento del canone per le concessioni autostradali, un ulteriore taglio alle auto blu, riduzione della spesa per l'affitto di immobili da parte della PA, l'eliminazione dell'esenzione dal pagamento dell'IMU per la Chiesa.

- 2.000 milioni circa da una serie di voci più piccole, incluse l'eliminazione del finanziamento pubblico per i partiti, il divieto di cumulare pensioni, l'eliminazione di contributi statali per intercettazioni telefoniche, l'estinzione dei contributi pubblici all'editoria.

Nel corso di un'audizione in Senato dell'11 giugno 2015, il costo totale rivisto è stato comunicato dall'ISTAT a 14,9 miliardi.¹¹

Sebbene la proposta del Movimento 5 Stelle sarebbe indubbiamente efficace nel combattere sia la povertà che le disuguaglianze in Italia, nascono dei dubbi sulla reale capacità di reperire le risorse necessarie per un'operazione così ambiziosa. Soprattutto le cifre sul taglio della PA, sul gettito dell'aumento degli idrocarburi, sul mix pensioni-auto blu-tassazione azzardo, sembrano eccessive e/o non tener conto di alcune semplici considerazioni di incidenza e di impatto economico. Ad esempio, dal lato degli incentivi potrebbe risultare conveniente diventare disoccupati, o lavorare in nero. Inoltre vi è il rischio che, con il grande aumento delle richieste conseguente alla discreta paga in cambio di non-lavoro, i centri dell'impiego debbano affrontare una grossa sfida logistica e sostanziali costi aggiuntivi da coprire. Inoltre, un reddito minimo di questo tipo costituirebbe un costo strutturale e di andamento anti-ciclico, mentre alcune delle coperture sono una tantum, e potrebbero sfumare in caso di peggioramento economico o di crisi.

NOTA il disegno di legge contiene anche la fissazione di un salario minimo a €9/h e servizi integrativi all'erogazione del reddito, quale sostegni scolastici e formativi, e agevolazioni per l'affitto o l'acquisto di un'abitazione.

7. La sperimentazione del “Reddito di Cittadinanza” in Lombardia

Specifiche:

Limitato nel tempo e condizionato ad un impegno nella formazione professionale e nella ricerca di un'occupazione. Requisiti fondamentali sarebbero cittadinanza italiana/europea, residenza in Lombardia da un certo numero di anni e condizione economica di povertà.

Motivazioni:

Sostenere i cittadini lombardi che si trovino in grande difficoltà economica, soprattutto coloro che difficilmente trarrebbero beneficio da politiche attive del lavoro (per esempio over 50).

Costi e finanziamento:

Finanziato tramite Fondo Sociale Europeo (227 milioni) e Fondi Regionali (50 milioni)

Con l'obiettivo di una riforma del Welfare lombardo, il presidente della regione Lombardia Roberto Maroni ha avanzato la proposta di istituire un “reddito di cittadinanza” a favore dei cittadini lombardi. Questa, se attuata, rappresenterebbe una “prima sperimentazione”, come l'ha definita lo stesso Maroni, di una proposta economica molto dibattuta dalle diverse parti politiche.

¹¹

http://www.repubblica.it/economia/2015/06/11/news/reddito_di_cittadinanza_l_istat_costerebbe_14_9_miliardi_-_116597390/

Maroni descrive la sua idea di reddito di cittadinanza nei termini di un sussidio minimo mensile garantito a quei cittadini che vivono sotto la soglia di povertà. Le caratteristiche fondamentali per essere inclusi nei possibili beneficiari del sussidio saranno la cittadinanza italiana e la residenza in regione Lombardia da un certo numero di anni (probabilmente 5, ma i termini sono ancora da definire nel dettaglio). La scelta dell'espressione "reddito di cittadinanza" appare tuttavia impropria in quanto dovrebbe formalmente riferirsi a un contributo versato a ogni singolo cittadino, mentre la proposta di Maroni risulta caratterizzata da un forte condizionalità, oltre che essere limitata nel tempo. Il presidente della regione ha più volte rimarcato come tale contributo alle famiglie non debba essere visto come fine a se stesso, ma servire come strumento di riscatto sociale. In Lombardia si stima che almeno 250 mila famiglie si trovino in una situazione economica di difficoltà che impedisce loro il reinserimento nel tessuto occupazionale e sociale: il contributo regionale mirerebbe a sostenerle nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. L'intenzione di Maroni sarebbe di avviare la sperimentazione della durata di tre mesi il primo ottobre 2015 con un contributo dell'ammontare (ancora ipotetico) di 700€ mensili. In una prima fase il contributo sarebbe erogato a 20 mila famiglie. La proposta più convincente per selezionare i beneficiari di tale reddito appare quella di basarsi sull'ISEE, adottando però una prospettiva più ampia che tenga conto dei bisogni sanitari, sociali ed economici dei singoli nuclei familiari. La sperimentazione inoltre vorrebbe evitare una situazione di staticità, nella quale i medesimi nuclei familiari continuino a beneficiare del contributo, ma aspirerebbe ad un ricambio sociale tale per cui a famiglie che escono grazie al reddito dalle condizioni di estrema difficoltà ne subentrino altre in una condizione di maggiore povertà.

Maroni ha sottolineato più volte, anche per rispondere alle critiche mossegli da Salvini, che la proposta del "reddito di cittadinanza" non vuole configurarsi come di tipo assistenzialistico e non vuole sostituire, bensì affiancare, politiche attive del lavoro che rimangono la priorità della regione Lombardia. Vi sarebbero dei vincoli per poterne essere beneficiari: l'impegno concreto, da un lato nella formazione professionale, dall'altro nella ricerca di un impiego (non potranno essere rifiutate più di tre offerte di lavoro). Di importanza fondamentale sarebbe inoltre il rapporto con il mondo del volontariato. I sindacati Cgil, Cisl e Uil lombardi si sono dichiarati aperti a un confronto sulla proposta di Maroni individuando alcuni principi fondamentali che dovrebbero stare alla base della logica del provvedimento: un collegamento diretto tra la condizione reddituale e l'attiva ricerca di un posto di lavoro, con particolare attenzione rivolta alle fasce deboli della popolazione (come ad esempio gli over 50) e l'utilizzo di fondi europei e regionali "che non determinino scambi impropri con le risorse che devono essere disponibili per la riduzione della compartecipazione alla spesa".

A questo proposito Maroni ha individuato nel Fondo Sociale Europeo (227 milioni di euro) combinato ai fondi regionali (50 milioni di euro) una copertura finanziaria per la sua proposta. Per il 2016 la regione dovrebbe riuscire a destinare fino a 200 milioni di euro per la riforma.

Il governatore della regione ha dichiarato di voler raggiungere una proposta condivisa dalle parti. Si attendono quindi ulteriori specifiche che chiariscano meglio quali saranno i criteri definitivi per individuare i potenziali beneficiari di tale reddito e le caratteristiche di un'effettiva applicazione del provvedimento in seguito a una sua approvazione ufficiale.

8. Un confronto europeo sui sistemi di reddito minimo

L'Italia è uno dei pochi paesi europei, insieme alla Grecia e alla Bulgaria, a non aver mai introdotto il reddito minimo tra le proprie politiche di welfare. Nel 1992 l'Unione Europea aveva invitato gli stati membri ad allinearsi a quei paesi che vantavano una tradizione di reddito garantito già dagli anni '70 o '80 (come Gran

Bretagna, Francia e Germania rispettivamente). L'Italia rimase indifferente a questo invito, e così alle successive esortazioni della Commissione: nel 2008, per esempio, l'Unione aveva sollecitato misure di inclusione per i cittadini europei esclusi dal mercato del lavoro.

È tuttavia importante considerare come il reddito minimo, nei Paesi europei che lo abbiano adottato, abbia avuto un significativo impatto sulla società. Le modalità di erogazione di tale reddito presentano variazioni da Paese a Paese, ma vi è una certa uniformità negli obiettivi: sostenere le fasce deboli della popolazione e favorirne un effettivo reinserimento nel tessuto occupazionale e sociale.

In Gran Bretagna, per esempio, esiste l'*Income Based Jobseeker's Allowance*. Si tratta di un reddito minimo garantito settimanale (di un ammontare variabile dalle 53 alle 105 sterline in base all'età ed allo stato civile) destinato a cittadini maggiorenni disoccupati o che lavorino meno di 16 ore alla settimana. Condizione necessaria per ricevere tale contributo statale è l'iscrizione a un *Jobcentre* governativo (l'equivalente dell'ufficio di collocamento in Italia).

In Francia, invece, vige il *Revenu de solidarité active*¹² (che nel 2009 ha sostituito il *Revenu minimum d'insertion*), un contributo mensile (e.g. circa 460€ per singolo, circa 1000 per coppia con figli) destinato ai cittadini che non percepiscano reddito.

Ancora più interessante il caso tedesco: l'*Arbeitslosengeld* non garantisce solo un reddito minimo, ma anche la copertura per altre spese, per esempio quelle d'affitto, a cittadini di età compresa tra i 16 e i 65 anni. L'ammontare del contributo varia in base alla situazione familiare dei soggetti (per esempio nel caso in cui ci fossero figli a carico). Il sussidio è fortemente condizionale: il beneficiario deve dimostrarsi attivo nella ricerca di impiego e non può rifiutare offerte di lavoro.

Nell'area europea, però, il sistema di welfare più generoso ed efficiente rimane quello norvegese. Lo *Stonad til livsopphold* del Paese scandinavo, infatti, garantisce quello che può essere definito un "reddito di base incondizionato" in quanto non vincolato da particolari restrizioni in termini di età. La Norvegia fornisce un contributo mensile equivalente a circa 500 euro ai cittadini che non abbiano concrete possibilità d'inserimento nel mondo del lavoro.

Questo breve excursus vuole dimostrare come il reddito minimo sia una soluzione molto diffusa in Europa, adottata dalla maggior parte degli Stati, soprattutto da quelli che vantano una tradizione di politiche di welfare più radicata e efficiente. Infine, è utile ricordare che una politica di coordinazione tra i sistemi di welfare per una sicurezza sociale europea è prevista dai trattati europei¹³.

Un impegno più efficace e deciso nell'implementare questi doveri di coordinazione sarebbe auspicabile da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri. Il nostro continente, la nostra cultura, ha profonde radici nel suo stato sociale. Sarebbe importante che il leitmotiv "ce lo chiede l'Europa" venisse più spesso associato alla difesa delle nostre comuni radici nel welfare state, ad una comunità fondata sulla solidarietà sociale tra i popoli e tra le classi, che vuole vincere la sfida della sostenibilità e della globalizzazione.

¹² OECD (2013) www.oecd.org/els/48724021.pdf

¹³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=850>

Appendice: Grafici Aggiuntivi

