



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE

Reddito di cittadinanza: benefici, costi e inconvenienti¹

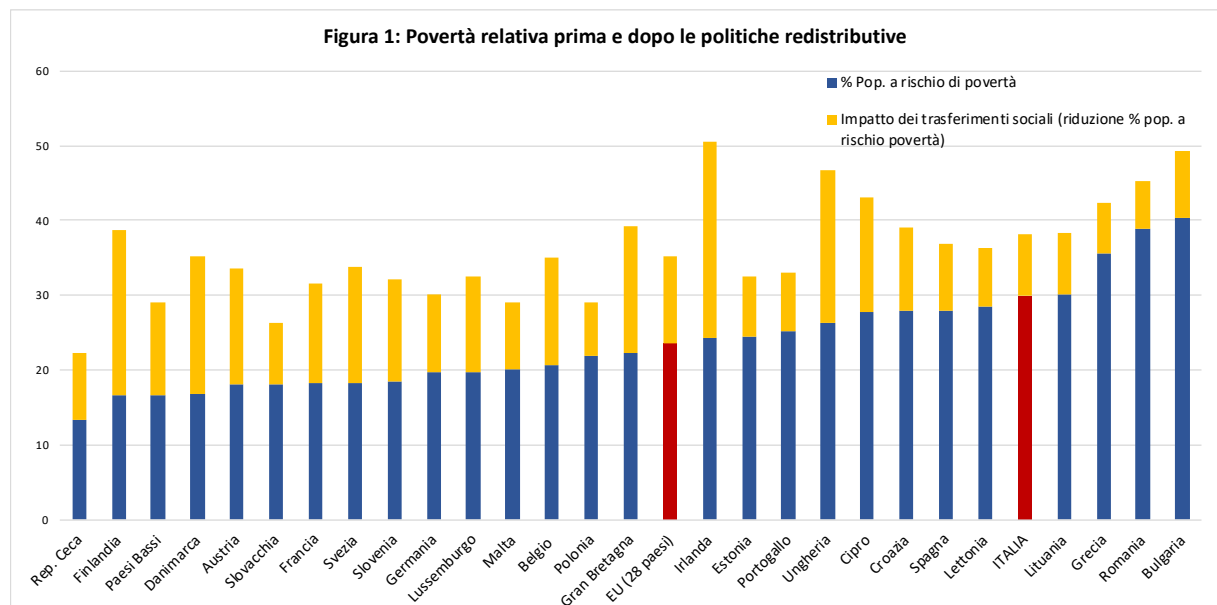
Novembre 2018

Indice

1. Le politiche per la povertà e per il lavoro: un confronto con gli altri paesi	p.1
2. Le principali politiche sociali in Italia oggi	p.3
3. La proposta del Governo	p.4
4. Punti di discussione	p.5
• Quanto costa? Come finanziarlo?	
• Una potenziale sovrapposizione con gli altri ammortizzatori sociali?	
• Quali tempi per l'attuazione? Come riformare i centri per l'impiego?	
• C'è il rischio che il RdC abbia effetti diversi al Nord e al Sud?	
• Il RdC aumenterà i disincentivi a cercare lavoro? O gli incentivi a lavorare in nero?	
❖ Per approfondire	p.7

1. Le politiche per la povertà e per il lavoro: un confronto con gli altri paesi

Facciamo riferimento a una misura di povertà *relativa*, ovvero definita rispetto al resto della popolazione del paese. Misuriamo, cioè, la percentuale di coloro che hanno un reddito basso rispetto al resto della popolazione, più precisamente un reddito equivalente disponibile al di sotto della *soglia di povertà*, fissata dall'Eurostat al 60% del reddito mediano nazionale².



¹ A cura di Michela Boldrini e Francesco Clavorà Braulin.

² Il reddito mediano è il reddito percepito da chi sta nel punto di mezzo della distribuzione del reddito. Ad esempio, se consideriamo 101 persone, il reddito mediano è quello percepito dalla cinquantunesima persona più ricca – che è anche la cinquantunesima più povera.

La Figura 1³ mostra, per ciascun paese dell'Unione Europea, la percentuale di popolazione a rischio di povertà relativa *prima* (blu + giallo) e *dopo* (blu) i trasferimenti sociali.

E' possibile misurare l'efficacia delle politiche sociali nel contrastare la povertà guardando alla loro capacità di ridurre la percentuale di popolazione a rischio di povertà (barra gialla): la percentuale di popolazione a rischio di povertà *dopo* i trasferimenti sociali (barre blu) riflette la dimensione effettiva del rischio di povertà in ciascun paese.

Dalla Fig. 1 osserviamo che i paesi in cui il problema del rischio di povertà *prima* dei trasferimenti è più severo non sono quelli che adottano politiche di contrasto più efficaci.

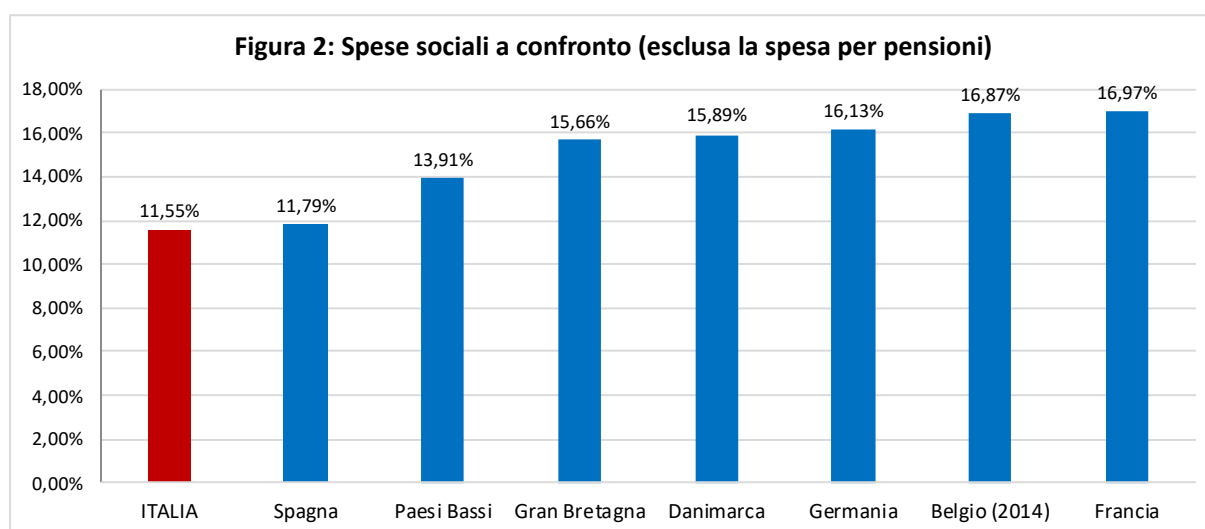
La Fig. 1 mostra che l'Italia, anche dopo l'intervento dei trasferimenti sociali, figura tra i paesi con la percentuale di popolazione al rischio di povertà più alta, ben al di sopra della media UE28. Al tempo stesso, l'Italia mette in campo delle politiche sociali poco efficaci nel contrasto alla povertà rispetto agli altri paesi: la riduzione del rischio di povertà registrata in Italia è nettamente al di sotto della media europea (UE28) e pari a circa la metà della riduzione registrata in Francia, Belgio, Gran Bretagna e Danimarca.

Ci sono due possibili spiegazioni per un'efficacia limitata di queste politiche nel contrastare la povertà: (i) le risorse destinate a politiche sociali sono limitate, oppure (ii) le politiche adottate sono poco redistributive e non specificatamente mirate alla lotta contro la povertà.

Dunque, quanto si spende per le politiche sociali?

La spesa per prestazioni sociali consiste in trasferimenti monetari o servizi a favore di famiglie ed individui, e comprende le seguenti voci: sanità, pensioni (invalidità, vecchiaia, reversibilità), contributi per famiglie con minori, disoccupazione, contributi abitativi e altre spese per l'alleviamento dell'esclusione sociale.

L'indice mostrato in Fig.2 misura il peso delle prestazioni sociali totali (in milioni di euro) erogate da ciascun paese – al netto dei principali trattamenti di tipo pensionistico - in rapporto al PIL.



Escludendo le pensioni di vecchiaia e reversibilità, l'Italia si classifica ultima in quanto a spesa complessiva in rapporto al PIL. Se si considerasse la spesa totale inclusiva di tutte le pensioni – comunque di per sé poco redistributive - l'Italia si classificherebbe sempre agli ultimi posti ma al di sopra di Paesi Bassi e Spagna.

³ Fonte dei dati: Eurostat (2016)

a. Percentuale della popolazione a rischio di povertà

https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tepsr_lm410&plugin=1

b. Impatto dei trasferimenti sociali

<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?tab=graph&plugin=1&pcode=tespm050&language=en&toolbox=sort>

2. Le principali politiche sociali in Italia

Le politiche sociali possono essere ispirate a diversi criteri:

- a. *Categorialità*: subordinazione al possesso di caratteristiche non monetarie come età, professione, stato di salute o composizione del nucleo familiare.
- b. *Selettività economica*: presenza di una prova dei mezzi (*means testing*), che prevede verifica dell'effettivo stato di bisogno del nucleo familiare o del singolo individuo.
- c. *Condizionalità*: per accedere al beneficio è necessario essere disponibili a cercare attivamente un lavoro, e/o svolgere lavori socialmente utili e partecipare a corsi da formazione.

La Tabella 1 propone una classificazione delle principali misure di politica sociale attualmente in vigore in Italia secondo i criteri descritti, ovvero:

- interventi categoriali vs. non categoriali;
- interventi sottoposti a *means-testing* vs. non sottoposti a *means-testing*;
- interventi che prevedono forme di condizionalità e partecipazione attiva dei beneficiari (in rosso) vs. interventi che non prevedono alcuna condizionalità (in blu).

Ad un estremo dello spettro definito da questi criteri si trovano gli interventi ispirati al principio di *universalismo puro*, che prevedono l'erogazione automatica di un trasferimento monetario su base individuale (non familiare) a prescindere dalla prova della condizione economica e dall'appartenenza a particolari categorie, nonché da qualunque tipo di impegno lavorativo o dalla ricerca attiva di un impiego. In pratica, non vi è *categorialità*, né *selettività economica* né *condizionalità*. A questo principio si ispira la proposta di 'Reddito di base' del filosofo Van Parijs (2017) (con pochissimi esempi di attuazione reale come l'"Alaskan Permanent Fund Dividend" e il "Basic Income" brevemente sperimentato in Finlandia nel 2017-18). Si discosta da questo principio la proposta di 'Reddito di partecipazione' teorizzato da Atkinson (1996), una misura non categoriale e non *means-tested* che prevede però una partecipazione attiva dei beneficiari al mercato del lavoro.

Il REI, attivo in Italia dal 1 Gennaio 2018, è la prima proposta di contrasto alla povertà e di carattere universale, istituita a livello nazionale. E' subordinata alla valutazione della condizione economica (*means-tested*), e condizionata alla partecipazione del beneficiario a percorsi di inclusione sociale e lavorativa volti al superamento della condizione di povertà. Si tratta quindi di una misura di 'universalismo selettivo' che si allontana dall'universalismo puro in due direzioni: la prova dei mezzi economici e la partecipazione attiva dei beneficiari.

Il REI è stato preceduto da alcune esperienze a livello regionale come quelle più pionieristiche del 'Reddito di Cittadinanza' in Campania e del 'Programma di promozione della cittadinanza sociale' in Basilicata, istituiti a metà anni duemila ma cancellati negli anni seguenti per mancanza di risorse economiche, o del 'Reddito di Solidarietà' (RES) in Emilia Romagna, istituito nel 2016 e tuttora attivo come *misura integrativa* del REI.

Il REI è una misura destinata agli adulti residenti in Italia da almeno 2 anni consecutivi e la soglia di accesso, per un singolo individuo, è pari ad un ISEE⁴ di 2250 euro annui.

Per il 2018 ha ricevuto una dotazione finanziaria di 1,750 miliardi di euro e, secondo i primi dati disponibili sulla sua applicazione nei primi tre trimestri dell'anno, ha raggiunto circa 379mila nuclei familiari (ossia più di un milione di persone, ma meno del 50% della platea potenziale di circa 2,5 milioni), con un importo medio mensile di 305 euro, 177 per i nuclei monocomponenti⁵.

⁴ Vedi nota 8.

⁵ <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=52182>.

Tabella 1: Politiche sociali e condizionalità

	<i>Means tested</i>	<i>No Means tested</i>
<i>Categoriali</i>	Pensioni di invalidità civile (es. inabilità)	NASpI (suss. disoccupazione) Pensioni di vecchiaia Pensioni di invalidità (guerra) Pensioni di invalidità civile (es. indennità accompagnamento) DIS-COLL (suss. disoccupazione) Garanzia Giovani
<i>Non categoriali</i>	REI (RES et al.) RdC	Reddito di base (VanParjis) Reddito di partecipazione (Atkinson)

Legenda: condizionalità attiva (GIALLO) vs. non condizionalità (BLU)

Note: NASpI: Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego;

DIS-COLL: Indennità mensile di disoccupazione a favore dei collaboratori coordinati e continuativi.

3. La proposta del Governo

Il 'Reddito di Cittadinanza' (RdC) proposto dal Governo si presenta formalmente come una misura sostitutiva del REI, operativa a partire dal 2019, che ha l'obiettivo di garantire il raggiungimento di un livello minimo di reddito, anche tramite integrazione, pari a 780 euro al mese (9360 euro l'anno), che corrisponde alla soglia di *povertà relativa* definita dall'Eurostat per l'Italia per un nucleo familiare monocomponente.

E' destinato agli adulti residenti in Italia da almeno 5 anni (inclusi disoccupati e inoccupati).

Il Governo ha previsto un 'Fondo per il RdC' con una dotazione pari a 9 miliardi per il 2019, a cui si aggiunge un miliardo per la riforma dei centri per l'impiego⁶.

Le risorse destinate a questo provvedimento saranno in parte recuperate dal budget destinato al REI e alle altre misure integrative attualmente in vigore, circa 3 miliardi. A queste si sommeranno risorse per circa 0,37 punti percentuali del PIL, poco meno di 7 miliardi di euro (escludendo le spese per pensionamenti anticipati)⁷.

Il RdC è uno strumento di lotta alla povertà relativa con un duplice obiettivo di sostegno al reddito e di attivazione al lavoro. Sebbene abbia come target principali soprattutto famiglie numerose e giovani, l'individuazione della platea dei beneficiari è ispirata a un principio universalistico. Si tratta quindi di un intervento non categoriale ma sottoposto a selettività economica e condizionalità, ovvero disponibilità all'attivazione al lavoro: la verifica dei requisiti economici sarà basata sull'ISEE⁸ (come il REI). La misura è concepita come un intervento 'transitorio' che sostiene il reddito del beneficiario fino all'effettivo (re-)inserimento nel mondo del lavoro; tuttavia, c'è il rischio che diventi permanente, almeno fino a che il centro per l'impiego competente non avrà sottoposto al beneficiario tre "congrue" proposte di lavoro (vedi sotto).

⁶ <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-10-15/condono-fiscale-pensioni-reddito-cittadinanza-flat-tax-ecco-manovra-214306.shtml?uuid=AEJfDiNG>.

⁷ Una possibilità - non confermata ufficialmente - è che l'abolizione del bonus di 80 euro contribuisca a queste risorse.

⁸ L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) è un'attestazione che consente ai cittadini di accedere, a condizioni agevolate, alle prestazioni sociali o ai servizi di pubblica utilità. L'ISEE è calcolato per ciascun nucleo familiare dal rapporto tra l'Indicatore della Situazione Economica (ISE) e un parametro (Scala di Equivalenza), che dipende dalla numerosità del nucleo familiare. A sua volta, l'ISE è uguale alla somma dei redditi di tutti i componenti della famiglia, più il 20% dei patrimoni mobiliari e immobiliari. Per esempio, se i componenti sono tre: ISEE = ISE/2,04. Vedi: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=46169>.

La disponibilità all'attivazione al lavoro verrà regolata attraverso un percorso formativo vincolante che termina con il meccanismo delle 'tre offerte di lavoro': il sussidio viene revocato a quei beneficiari che rifiutino tre offerte di lavoro *congrue*, ossia:

- i.* attinenti alle competenze, propensioni e interessi del beneficiario;
- ii.* che prevedono una retribuzione non inferiore all'80% di quella precedente;
- iii.* in un luogo di lavoro che non dista oltre 50 km dalla residenza ed è raggiungibile entro 80 minuti con i mezzi pubblici.

I centri per l'impiego, per la cui riforma è stato stanziato un miliardo di euro, svolgeranno un ruolo cardine:

- i.* saranno incaricati di far firmare ai beneficiari il "patto per il lavoro" e saranno responsabili del loro processo di re-inserimento nel mondo del lavoro;
- ii.* dovranno fornire in tempi brevi tre proposte "congrue" di impiego, gestendo l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in maniera efficace;
- iii.* dovranno comunicare con gli istituti preposti alla verifica delle condizioni economiche dei richiedenti e con gli organismi di controllo (Guardia di Finanza e Agenzia delle Entrate).

Dal punto di vista dei requisiti di accesso, sulla base delle informazioni ufficiali disponibili, la platea di beneficiari del RdC probabilmente si differenzierà da quella dei potenziali beneficiari del REI: da una parte la soglia di accesso al RdC sarà più generosa, dall'altra, il requisito dei cinque anni di residenza escluderà alcuni degli attuali beneficiari. La platea dei potenziali beneficiari del RdC stimata dall'Istat – stando alla proposta originaria del M5S – è di 2,76 milioni di famiglie, pari al 10.9% delle famiglie italiane⁹, contro una platea potenziale di 700 mila nuclei familiari per il REI.

4. Punti di discussione

Alcuni degli aspetti più critici della proposta di Reddito di Cittadinanza sono:

- *Quanto costa? Come finanziarlo?*

L'Istat (2015) stima un costo totale di 14,9 miliardi di euro per 2,76 milioni di famiglie, considerando nella simulazione anche gli affitti imputati come fonte di reddito¹⁰.

I fondi stanziati dal Governo, meno di 10 miliardi (inclusa la riforma dei centri per l'impiego), sono ben inferiori a questa stima.

Per evitare uno sfioramento dei costi, possiamo ipotizzare due scenari: (i) applicazione di un criterio aggiuntivo di selezione, e/o (ii) riduzione dell'assegno previsto.

- *Una potenziale sovrapposizione con gli altri ammortizzatori sociali?*

Il RdC si rivolge a tutti i soggetti in condizioni di difficoltà economica, anche agli inoccupati e disoccupati, ai quali – secondo la normativa vigente – sono già riservati altri interventi come NASpI, DIS-COLL e Garanzia giovani. Nel 2017 i percettori di NASpI sono stati circa 1.673.000, con un assegno mensile variabile in funzione delle retribuzioni ricevute negli anni precedenti all'interruzione del rapporto di lavoro, ma comunque al di sotto di 1300 euro, mentre i percettori di DIS-COLL sono stati 12481 con importo medio di 2653 euro.

Un punto cruciale è se questi ammortizzatori sopravvivranno alla riforma e, in tal caso, se si configureranno come interventi complementari o alternativi. Ad esempio, all'esaurimento del periodo di NASpI, un individuo che si trovi ancora in difficoltà economica potrà accedere al RdC?

⁹ Istat (2015) <https://www.istat.it/it/archivio/162091>. Proposta di legge sul Reddito di Cittadinanza: DDL 1148 del 2013.

¹⁰ Questa stima si riferisce ai costi della proposta formulata dal M5S nel 2013 (che prevedeva il calcolo degli affitti imputati ai fini della soglia di ammissibilità al RdC). Non siamo al corrente di stime più recenti, riferite all'ISEE (che, come chiarito nella nota 8, non include gli affitti imputati ma il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare).

Un'altra sovrapposizione da chiarire è quella con gli interventi di assistenza nei confronti di coloro che sono inabili o comunque in condizione non lavorativa. Le misure già oggi previste, verranno inglobate o sostituite dal RdC? In questo caso, si dovrebbe prevedere che tali persone siano dispensate dall'obbligo di partecipazione al mercato del lavoro. In generale, è condivisibile questa soluzione? O sarebbe più opportuno mantenere e rinforzare strumenti specifici di lotta alla povertà per coloro che non sono in condizione lavorativa?

- *Quali tempi per l'attuazione? Come riformare i centri per l'impiego?*

La proposta iniziale indicava l'1 Gennaio 2019 come data di avvio della riforma, con i primi trasferimenti presumibilmente erogati a partire da Aprile. Tuttavia, sarà necessario molto più tempo per una riforma strutturale dei centri dell'impiego, che attualmente operano con un personale insufficiente (circa 8200 dipendenti per 552 centri contro i 110mila in Germania) e spesso non formato.

I centri svolgeranno un ruolo cruciale e la loro efficienza sarà fondamentale per assicurare che il RdC sia un intervento non meramente assistenziale, bensì una misura di attivazione al lavoro di successo e soprattutto transitoria (e non un sussidio *ad vitam*).

Sarà indispensabile anche assicurare un buon livello di coordinamento:

- dei centri con le altre istituzioni preposte al controllo dei requisiti di accesso e mantenimento del sussidio, in un paese in cui si registrano sei finti poveri ogni dieci controlli¹¹;
- tra centri per l'impiego per la creazione di una rete compatta ed efficace.

- *C'è il rischio che il RdC abbia effetti diversi al Nord e al Sud?*

Il RdC non incentiva la mobilità regionale (un offerta di lavoro a più di 50 km dalla residenza è "non congrua" e può essere rifiutata). Poiché la distribuzione delle offerte di lavoro in Italia è sbilanciata a favore delle regioni del Nord, mentre la disoccupazione è soprattutto al Sud (vedi la Tabella 2), è prevedibile che al Sud la maggior parte dei disoccupati non riceverà "offerte congrue". Poiché la durata del RdC è in questo caso illimitata, saranno disoccupati/sussidiati a vita?

- *Il RdC aumenterà i disincentivi a cercare lavoro? O gli incentivi a lavorare in nero?*

Il RdC non prevede la cumulabilità con le retribuzioni da lavoro: al superamento della soglia economica di eleggibilità, il trasferimento monetario viene immediatamente interrotto, salvo l'erogazione di una mensilità extra. Questo meccanismo potrebbe avere due effetti "perversi":

- disincentivare chi non ha un lavoro ad accettare offerte salariali in prossimità della soglia;
- incentivare chi ha già una retribuzione poco al di sotto della soglia a non cercare offerte di lavoro legali migliori e semmai a lavorare in nero per integrare la propria retribuzione.

Tabella 2: Distribuzione dei disoccupati e dei posti di lavoro nel 2017 in Italia

	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Mezzogiorno</i>
Tasso di disoccupazione	6.9%	10.0%	19.4%
Distribuzione dei disoccupati (in % sul totale)	30,7%	18,9%	50,4%
Rapporti di lavoro attivati (in % sul totale)	41.6%	22.7%	35.7%

Fonte: Istat e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie.

¹¹ Cristiano dell'Oste e Valentina Melis <https://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2018-10-06/reddito-cittadinanza-tutti-scogli-che-rischiano-farlo-fallire-111041.shtml?uuiid=AEaWYOHG> (08.10.2018)

❖ Per approfondire:

Libri e articoli di approfondimento

- Atkinson Anthony B. *The case for a participation income*, The Political Quarterly 67, pp. 67-70, 2005;
- Feltri Stefano, *Reddito di cittadinanza. Come. Quando. Perché*, Paper First, 2018;
- Gori Cristiano, *Il reddito d'inclusione sociale (REIS): la proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 2016;
- Granaglia Elena, *Luci e ombre del reddito di cittadinanza*, Micromega no.4, 2017;
- Murra Emanuele. *Reddito di base e consenso per intersezione*, Working paper del Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, no.3, 2014. https://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/WP-LPF_3_2014_Murra.pdf;
- Ranci Ortigosa Emanuele, *Contro la povertà*, Francesco Brioschi Editore, 2018;
- Toso Stefano, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, 2016;
- Van Parijs Philippe e Yannick Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, 2017.

Il dibattito e documenti sulle proposte più recenti in Italia

- Baccaro Antonella, https://www.corriere.it/economia/18_ottobre_04/centri-l-impiego-sud-lavoro-non-passa-qui-f68c1914-c815-11e8-95ee-ea5556d06e7a.shtml (04.10.2018)
- Istat, *Strumenti di protezione sociale: Disegni di legge 1148, 1670 e 1697*, 2015. <https://www.istat.it/it/archivio/162091>;
- Labartino Giovanna, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia, *REI e Reddito di cittadinanza a confronto*, Centro Studi Confindustria, nota n.2, 2018. http://www.confindustria.it/wps/portal/IT/CentroStudi/CentroStudi/Documenti_new/Studi-e-ricerche/Note-dal-CSC/
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla POVERTÀ 2018-20*, 2017. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Documents/Piano-interventi-servizi-poverta.pdf>;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*. http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/NADEF_2018.pdf ;
- Orioli Alberto, <https://www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2018-10-12/reddito-cittadinanza-5-punti-che-maio-deve-chiarire-070541.shtml?uuid=AEqx8aLG> (12.10.2018)
- Ranci Ortigosa Emanuele, *Legge di bilancio 2019: il delicato passaggio dal Rei al Reddito di cittadinanza*, welforum.it, 8 novembre 2018. <https://welforum.it/legge-di-bilancio-2019-il-delicato-passaggio-dal-rei-al-reddito-di-cittadinanza/>