



# NEWSLETTER NUOVI LAVORI

*-APPROFONDIMENTI-*

ISSN 2037 - 5247

## REDDITO MINIMO PER USCIRE DALLA POVERTA'

### Non assistenzialismo, ma investimento sociale

di Raffaele Morese

Ha fatto rapidamente il giro del mondo la frase del Papa Francesco, nel pomeriggio di sabato 18 maggio in preparazione della festa di Pentecoste: "Se cadono gli investimenti, le banche, questa è una tragedia. Se le famiglie stanno male, non hanno da mangiare, allora non fa niente. Questa è la nostra crisi di oggi". La povertà fa fatica a diventare notizia; da notizia, impegno; da impegno, priorità. Ammettiamolo, il declino dell'egoismo godereccio – vero, per pochi, fasullo per gli illusi e gli opportunisti - che la lunga crisi economica ha reso impresentabile, non è stato sostituito da un neo solidarismo garbato e sobrio. Gli ottimisti possono anche intravedere segni che ne prefigurano una emersione dal sottosuolo della cultura dominante; ma questa resta tuttora egoistica, anche se ha cambiato sembianza. Si veste di paura, di incertezza, di timore del futuro.

Questo egoismo può fare più danni che quello svagato e cialtrone. Specie se a menare la danza, sono sempre quelli della fase precedente. Per tanti motivi, ma uno prevalente; mina la coesione sociale, l'universalità dei diritti fondamentali, la coscienza democratica. Per questo concretissimo motivo, qui come in tutta l'Europa va cambiato lo spartito: il rigore senza la solidarietà genera crisi profonde di fiducia, di partecipazione, di cittadinanza. La redistribuzione del benessere, che è molto di più che la redistribuzione della ricchezza, per troppo tempo sono rimaste al margine della dialettica politica, all'ombra ingombrante di un economicismo senza anima, al meglio, nella dimensione unicamente intellettuale e francamente consolatoria della società dei 2/3. Senza la riabilitazione della essenzialità di mettere le mani nell'agrovigliata matassa delle disuguaglianze, la questione della povertà resterà imbrigliata nelle logiche della cultura della scarsità, semmai preda della ricerca di vedere la bottiglia mezza piena; è a questo che porta, al di là della volontà dei proponenti, l'enfasi sulla "decrescita felice".

La lotta alla povertà non può che partire dagli ultimi, quelli che hanno più bisogno di un sostegno della collettività. Ma deve essere intelligentemente solidaristico e universalistico. I soldi che vengono destinati a tale lotta, devono essere considerati dai cittadini non una spesa a fondo perduto, ma piuttosto alla stregua di un investimento sociale che potrà ritornare, nel tempo, con gli interessi alla società. Meglio, quindi, puntare sul Reddito minimo d'inserimento, piuttosto che sul Reddito di cittadinanza. Il primo evoca un dare, da parte della collettività a cui deve corrispondere un'insieme di azioni finalizzate a rendere socialmente ed economicamente autonomi i destinatari di quell'esborso. Il secondo, si affida alla capacità del singolo di spendere bene e in modo fruttuoso i soldi pubblici. Il primo punta a far sentire il singolo parte di un "noi". Il secondo, non si pone neanche il problema di allargare agli esclusi quel "noi".

Nel solco della prima interpretazione, va collocata la parte del discorso programmatico del neo premier Letta che, a proposito di welfare, si è spinto a dichiarare: "La riforma del nostro welfare richiede azioni di ampio respiro per rilanciare il modello sociale europeo. Il welfare tradizionale, schiacciato sul maschio adulto e su pensioni e sanità, non funziona più. Non stimola la crescita della persona e non basta a correggere le disuguaglianze. Non occorrono isterismi. Occorre un cambiamento radicale: un welfare più universalistico e meno corporativo, che sostenga tutti i bisognosi, aiutandoli a rialzarsi e a riattivarsi. Per un welfare attivo, più giovane e al femminile, andranno migliorati gli ammortizzatori sociali, estendendoli a chi ne è privo, a partire dai precari; e si potranno studiare forme di reddito minimo, soprattutto per famiglie bisognose con figli." Ma, allora, perché continuare a chiamare "Carta acquisti" la nuova social card che è legge da pochi mesi e non chiamarla per quello che è: un Reddito minimo d'inserimento? Forse, per non dispiacere a quanti, ora presenti nel governo, cancellarono quell'embrione di Rmi che l'allora Ministro Livia Turco avviò come sperimentazione e che se fosse continuato, ora ci farebbe avere migliore presenza nelle classifiche europee?

L'esperienze a noi più vicine, quelle dell'Europa dell'euro, ci dicono che un buon successo del Rmi dipende da due fattori: le risorse e la governance. Con 50 milioni (a tanto ammonta la dotazione della legge "Carta acquisti" limitatamente ad 1 anno) non si può fare molto, specie se non si mette ordine nella spesa assistenziale esistente a livello centrale e periferico che, ovviamente, non può essere alla lunga giustapposta al Rmi. Ma la prima mossa che rende possibile questa razionalizzazione è quella di rendere strutturale l'esistenza del Rmi. Ciò avrebbe conseguenze anche sulla governance. Infatti, il buon funzionamento del Rmi è strettamente legato alla buona amministrazione dello stesso. La selezione degli aventi diritto, il loro continuo monitoraggio, le possibili uscite dalla condizione di miseria, a partire dall'inserimento al lavoro impongono che vi sia un soggetto permanente e qualificato nei territori – una task force pubblico-privato – che dia credibilità all'insieme dell'intervento. Esso, necessariamente, deve vedere l'erogazione del Rmi ma anche di servizi funzionali agli obiettivi che vengono definiti persona per persona, famiglia per famiglia. Questo è l'unico modo serio per evitare di non scadere nell'assistenzialismo passivo e per aprire prospettive concrete di miglioramento della condizione dei poveri.

Finora queste due condizioni non si sono realizzate. Ma è da qui che passa la svolta verso un intervento di riequilibrio delle disuguaglianze nel nostro Paese. Ci sono esperienze locali che dimostrano che ciò è fattibile e produce anche benefici significativi. Mettere a sistema un progetto di questa portata, rappresenta un vero passaggio verso una visione solidaristica della politica italiana.

## **Ricchezza e povertà: l'Italia nel confronto internazionale**

*di Romina Gambacorta, Giuseppe Ilardi, Andrea Locatelli, Raffaella Pico e Cristiana Rampazzi (\*)*

### **1. Introduzione e principali risultati (1)**

L'Household Finance and Consumption Survey (HFCS) è una indagine campionaria armonizzata su ricchezza, reddito e consumi delle famiglie dell'area dell'euro condotta su base volontaria dalle Banche Centrali Nazionali (BCN). L'indagine fornisce informazioni sul comportamento delle famiglie, utili per una migliore comprensione dei meccanismi di trasmissione della politica monetaria e per la valutazione di profili di stabilità finanziaria. I microdati anonimi sono a disposizione degli studiosi per finalità di ricerca.

Le BCN hanno rilevato, con una metodologia per quanto possibile omogenea e secondo definizioni armonizzate, le variabili necessarie a ricostruire i bilanci delle famiglie sia in termini di consistenze sia di flussi, con particolare attenzione alle componenti della ricchezza; tre quarti delle informazioni sono rilevate a livello familiare, le restanti a livello personale.

Tra i 15 paesi partecipanti alla prima edizione<sup>2</sup>, 8 hanno adattato indagini già esistenti e 7 ne hanno avviate di nuove. Le attività di rilevazione sono state condotte prevalentemente tra il 2010 e il 2013; per quello che riguarda l'Italia, sono inclusi i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane (IBF) sul 2010. Per quanto il questionario e le metodologie statistiche siano sostanzialmente armonizzate, è opportuno notare che in questa prima edizione dell'indagine HFCS alcune variabili economiche possono soffrire di problemi di comparabilità dovuti all'adattamento delle indagini nazionali pre-esistenti, a nuovi processi di raccolta dei dati nelle nuove indagini e a periodi di rilevazione parzialmente differenti<sup>4</sup>. L'interpretazione delle differenze tra paesi richiede quindi particolare attenzione.

I risultati delle indagini, accuratamente validati, forniscono informazioni sulla distribuzione dei fenomeni oggetto di indagine complementari rispetto alle stime macroeconomiche della Contabilità Nazionale; non sono un sostituto di queste ultime, che si concentrano sulla quantificazione di fenomeni a livello aggregato. I dati dell'indagine presentano inoltre alcune differenze di definizione rispetto ai dati di contabilità nazionale, per cui i risultati del confronto vanno interpretati con una certa cautela.

Tre aspetti principali vanno tenuti presenti: l'indagine si concentra sulle famiglie (escludendo quindi le istituzioni sociali private); alcune componenti della ricchezza pensionistica, tra cui quelle relative alla previdenza pubblica, non sono rilevate; i risultati si basano su valutazioni soggettive degli intervistati sul valore delle attività possedute.

Questo documento presenta i risultati di elaborazioni condotte sui dati dell'indagine, con particolare riferimento alla situazione italiana nel panorama internazionale<sup>5</sup>.

- Le famiglie dell'area dell'euro risultano composte in media da 2,3 componenti (2,5 in Italia), di cui 1,5 percettori di reddito (1,6 in Italia). I nuclei familiari di minori dimensioni si osservano in Germania, Finlandia e Austria (2,0 e 2,1 componenti, rispettivamente), mentre quelli relativamente più numerosi si trovano a Malta, a Cipro e in Slovacchia (2,9 e 2,8, rispettivamente).

- Poco più del 40 per cento della popolazione dell'area dell'euro è in condizione professionale (il 35,7 per cento sono lavoratori dipendenti contro il 6,1 di indipendenti). In Slovacchia, Austria e in Germania lavorano il 48,1, il 46,6 e il 46,2 per cento dei componenti, mentre in Italia si registra il più basso tasso di occupazione (37,7 per cento, di cui il 30,2 sono lavoratori dipendenti).

- Il reddito medio familiare annuo al lordo delle imposte e dei contributi è pari a circa 37.850 euro, poco più di 3.000 euro al mese; il valore mediano, cioè il reddito della famiglia che occupa la posizione centrale ordinando le famiglie dalla più povera alla meno povera, si attesta sui 28.600 euro. I valori mediani più elevati si registrano in Lussemburgo e nei Paesi Bassi; quelli più bassi in Portogallo e in Slovacchia. L'Italia in questa classifica occupa il nono posto sui 15 paesi considerati.

- Il reddito equivalente lordo, una misura delle risorse disponibili a livello individuale che tiene conto della dimensione e della composizione del nucleo familiare, risulta pari a circa 23.500 euro. La quota di individui poveri, identificati da un reddito equivalente inferiore alla metà della mediana di ciascun paese, risulta complessivamente pari al 13 per cento, mentre in Italia si registra un valore più elevato (16,5 per cento).

- L'indice di concentrazione di Gini sui redditi per l'intera area è pari a 0,40. I grandi paesi inclusi nell'indagine (Francia, Germania, Italia e Spagna) presentano livelli di concentrazione intermedi (con indici tra 0,35 e 0,39); la disuguaglianza è maggiore in Belgio e in Portogallo (rispettivamente 0,46 e 0,43), mentre è più bassa in Slovacchia e nei Paesi Bassi (circa 0,30).

- La ricchezza netta familiare, calcolata come la somma delle attività reali e finanziarie e al netto dei debiti, presenta un valore medio per l'area dell'euro di circa 230.000 euro. Tra i paesi con maggiore popolazione, la ricchezza raggiunge i valori più elevati in Belgio (circa 340.000 euro) e i più bassi in Grecia e Portogallo (circa 150.000 euro). L'Italia presenta una ricchezza netta media familiare relativamente elevata nel confronto internazionale (275.200 euro).

- I divari nei valori medi tra i paesi risentono di numerosi fattori, come ad esempio la dimensione e la struttura della famiglia, il possesso dell'abitazione di residenza, le caratteristiche istituzionali dei paesi, oltre che aspetti metodologici e di misurazione. Ad esempio, la ricchezza media in Germania si attesta su 195.200 euro, un livello inferiore a quello di Spagna, Italia e Francia (rispettivamente 291.400, 275.200 e 233.400). Se si considera la ricchezza pro-capite i divari si riducono sensibilmente: per l'Italia e la Spagna i valori pro capite sono pari a 108.700 euro, di poco superiori a quelli della Francia (104.100 euro) e della Germania (95.500 euro). Inoltre, le famiglie composte da giovani sono in Spagna e soprattutto in Italia meno frequenti di quanto non lo siano in Germania e Francia; queste famiglie sono meno ricche delle altre perché non hanno ancora avuto tempo di accumulare ricchezza; la loro maggiore numerosità in Germania e Francia tende a ridurre il valore medio complessivo della ricchezza familiare di quei paesi. La più bassa ricchezza delle famiglie tedesche, e in minor misura quella delle famiglie francesi, è anche legata alla diffusione della proprietà dell'abitazione di residenza (44 per cento in Germania e 55 per cento in Francia, contro 69 per cento in Italia e 83 per cento in Spagna) e al fatto che una composizione della ricchezza

maggiormente orientata alle attività finanziarie si riflette in un più elevato livello di under-reporting.

- La concentrazione della ricchezza, in tutti i paesi di gran lunga superiore a quella del reddito, risulta più elevata in Germania e in Austria, mentre è più bassa in Grecia, Spagna e Italia.

- L'Italia presenta percentuali di partecipazione ai mercati finanziari inferiori a quelle dell'area dell'euro per quasi tutti gli strumenti, ad eccezione delle obbligazioni e dei titoli di Stato, detenuti da quasi il 15 per cento delle famiglie a fronte del 5 per cento registrato nell'area. Negli altri paesi si segnalano, come particolarmente elevate, le percentuali di possesso di fondi comuni in Germania e Belgio (6 punti percentuali più della media), di azioni quotate in Francia, ma soprattutto in Finlandia (la prima sopra la media di quasi 5 punti percentuali e la seconda con valori pari a più del doppio della media dell'area) e la quota di fondi pensione facoltativi e assicurazioni vita nei Paesi Bassi, Belgio e Germania (oltre 10 punti percentuali in più rispetto alla media).

- Nell'area dell'euro il 43,7 per cento delle famiglie è indebitato. I paesi dove maggiore è la diffusione dell'indebitamento sono i Paesi Bassi e Cipro (65,7 e 65,4 per cento); l'Italia registra il valore più basso, con il 25,2 per cento.

## 2. La struttura della famiglia

Le famiglie dell'area dell'euro risultano composte in media da 2,3 componenti, di cui 1,5 percettori di reddito, cioè circa 2 percettori ogni 3 componenti. I nuclei familiari di minori dimensioni si osservano in Germania, Finlandia e Austria (2,0 e 2,1 componenti, rispettivamente), mentre quelli relativamente più numerosi si trovano a Malta, a Cipro e in Slovacchia (2,9 e 2,8, rispettivamente). I valori italiani (2,5) sono appena più elevati della media dell'area dell'euro (Tavola 2)6 .

Le tipologie familiari sono anch'esse piuttosto eterogenee tra i paesi dell'indagine (Tavola 3). Le coppie con figli, pari al 30,6 per cento delle famiglie nell'area dell'euro, rappresentano circa il 40 per cento in Italia e poco più del 20 per cento in Austria, Finlandia e Germania. Parte di queste differenze sono attribuibili alla maggiore permanenza dei figli adulti nella famiglia di origine nei paesi mediterranei. Le famiglie con un solo componente, che costituiscono poco meno di un terzo delle famiglie europee, sono invece più diffuse nei paesi del Nord Europa. Nell'area dell'euro, il numero medio di figli minorenni per famiglia è pari a 0,44 componenti (in Italia 0,46) con valori compresi tra 0,58 (Malta), e 0,35 (Austria e Germania). Le precedenti differenze nella dimensione familiare sono dunque sostanzialmente imputabili ai componenti adulti.

La dimensione familiare media varia in funzione dell'età del capofamiglia7 : si passa da 2,2 componenti per i capifamiglia con meno di 35 anni a 3,0 per quelli nella classe di età tra i 35 e i 44 anni, per poi ridursi per le coorti più anziane fino a 1,7 componenti per i nuclei il cui capofamiglia ha più di 64 anni (Tavola 2).

Il numero medio di percettori di reddito per famiglia è maggiore in Slovacchia e in Portogallo (2,0 e 1,8) e minore nei Paesi bassi (1,3) e in Belgio, Germania e Francia (1,5). Se si tiene conto, però, della diversa dimensione media delle famiglie, il maggior numero di percettori si osserva per Austria, Germania, Slovacchia e Finlandia, dove oltre il 70 per cento dei componenti risulta percettore di reddito; Malta, Spagna, Cipro e Grecia presentano invece una quota di percettori pari a circa il 60 per cento (64,0 per cento in Italia; Tavola 4).

La percentuale di famiglie europee con capofamiglia di sesso maschile è pari al 65,0 per cento (67,1 in Italia; Tavola 5); le percentuali più elevate si riscontrano a Malta (75,2 per cento) e in Spagna (72,9) e la minima in Finlandia (57,3). Nel 15,8 per cento dei casi il capofamiglia ha meno di 35 anni, mentre nel 27,7 per cento ha più di 65 anni; in Italia si registra la più elevata frequenza di capifamiglia più anziani e la minore di quelli più giovani: il 32,4 per cento ha almeno 65 anni e solamente l'8,6 per cento ha meno di 35 anni, rispettivamente il massimo e il minimo tra i paesi coperti dall'indagine.

Tra i componenti della famiglia si registra una lieve predominanza femminile (51,1 per cento; 51,4 in Italia); nel 39,7 per cento dei casi l'età è inferiore ai 35 anni, mentre nel 18,1 per cento è superiore ai 65. I componenti delle famiglie italiane e tedesche sono i più anziani dell'area. Per l'Italia la percentuale di membri con oltre 65 anni è superiore al 20 per cento mentre quella di componenti con meno di 35 anni è pari al 36,4 per cento, rispettivamente il secondo valore più alto e il secondo più basso tra i paesi considerati (i valori estremi si osservano in Germania).

Il capofamiglia è più frequentemente lavoratore dipendente che autonomo (47,9 per cento delle famiglie contro 9,0 per cento); nel restante 43,1 per cento dei casi è in condizione non professionale (Tavola 6). Tra questi ultimi, la maggioranza è costituita da pensionati (poco più del 30 per cento; il 36,4 in Italia).

La condizione professionale dei capifamiglia presenta un'ampia variabilità tra i paesi: in Slovacchia circa il 70 per cento di essi è un lavoratore, contro una quota negli altri paesi che varia da circa il 55 per cento a circa i due terzi delle famiglie (il 57,4 per cento in Italia). I capifamiglia sono più frequentemente lavoratori dipendenti in Lussemburgo e Slovacchia (rispettivamente 59,0 e 58,0 per cento). In Grecia e in Italia si registrano invece le percentuali più alte dell'intera area di capifamiglia lavoratori indipendenti (18,9 e 13,1 per cento, rispettivamente).

Nel complesso della popolazione dell'area dell'euro poco più del 40 per cento è in condizione professionale (il 35,7 per cento sono lavoratori dipendenti contro il 6,1 di indipendenti). In Slovacchia, Austria e in Germania lavorano il 48,0, il 46,6 e il 46,3 per cento dei componenti, mentre in Italia si registra il più basso tasso di occupazione (37,7 per cento, di cui il 30,2 sono lavoratori dipendenti).

Il livello di istruzione del capofamiglia più frequente nell'area dell'euro è il diploma di scuola secondaria superiore (41,3 per cento; in Italia 35,0), mentre i capifamiglia laureati sono circa un quarto. In Italia, più della metà dei capifamiglia possiede al massimo la licenza media, e solamente l'11,7 per cento è laureato (Tavola 7). In Portogallo, il 61,1 per cento delle famiglie ha un capofamiglia con solo una licenza di scuola elementare; in Austria, Germania, Paesi Bassi, Slovacchia, Slovenia e Finlandia si osservano quote inferiori al 5 per cento. Nell'intera popolazione, il diploma di scuola secondaria superiore è il più diffuso titolo di studio (34,4 per cento; in Italia 30,7); la quota dei componenti laureati è pari al 17,6 per cento nell'area dell'euro, ma scende all'8,7 per cento in Portogallo e al 9,4 per cento in Italia.

Nel complesso dei paesi in cui è stato rilevato il luogo di nascita degli intervistati il 10,9 per cento dei capifamiglia e il 9,7 dei componenti risulta un immigrato. Questa media nasconde situazioni assai eterogenee: in Lussemburgo oltre il 40 per cento dei capifamiglia è immigrato, mentre in Finlandia e in Slovacchia tali quote sono inferiori al 5 per cento. In Italia la quota degli immigrati è inferiore alla media dell'area dell'euro (l'8,5 per cento dei capifamiglia e il 7,7 dei componenti).

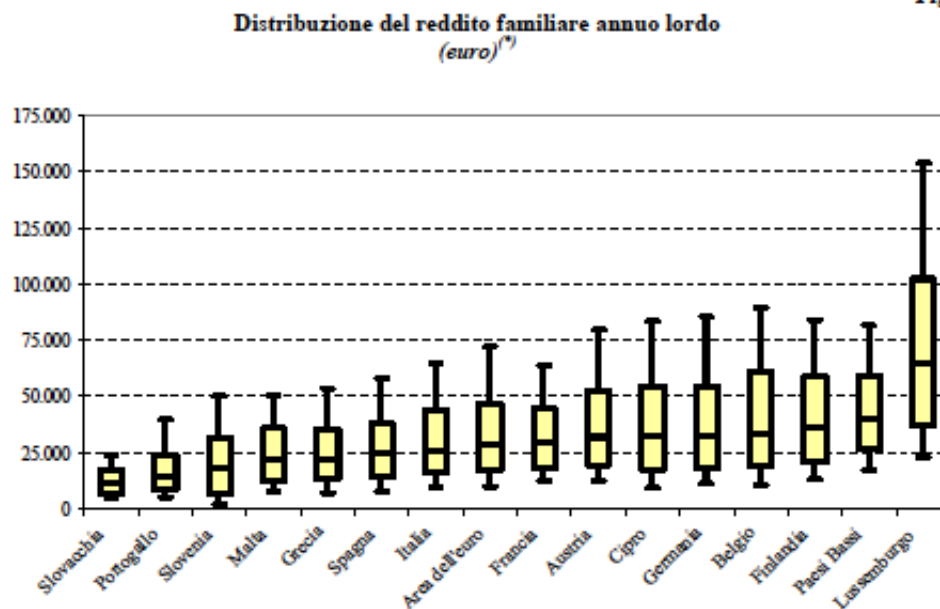
### **3. Il reddito**

Nel complesso dei paesi rilevati il reddito medio familiare annuo al lordo delle imposte e dei contributi è pari a circa 37.850 euro, mentre la mediana si attesta a 28.600 euro. I corrispondenti valori per l'Italia sono di poco inferiori (circa 34.350 e 26.250 euro; Tavola 8)<sup>9</sup>. Il nostro Paese si colloca in una posizione intermedia (Figura 1). L'elevato valore medio dei Paesi Bassi, come anche la concentrazione molto ridotta, potrebbe risentire della specifica modalità di raccolta dei dati (i questionari vengono somministrati attraverso internet).

L'indicatore del reddito familiare non tiene conto della diversa composizione della famiglia che si riscontra nei vari paesi. Per ottenere una misura che approssimi il livello di benessere economico, si può correggere il reddito complessivamente percepito dalla famiglia con una scala di equivalenza<sup>10</sup>. Il reddito equivalente medio lordo è pari a circa 23.500 euro nella media dei paesi considerati, e a circa 20.000 euro in Italia (Tavola 8). I valori mediani sono rispettivamente di 18.444 euro e 16.917 euro. Con riferimento agli altri principali paesi dell'area euro, si osserva che i redditi equivalenti

italiani superano di poco quelli spagnoli (17.721 e 14.000 euro, rispettivamente per la media e la mediana) e sono leggermente inferiori a quelli francesi (23.737 e 19.329 euro). Le famiglie tedesche risultano quelle con il reddito equivalente più alto (media e mediana rispettivamente pari a 29.629 e 23.180 euro<sup>11</sup>).

Figura 1



(\*) La figura mostra per ciascun paese la distribuzione del reddito familiare riportando il valore mediano (trattino orizzontale), la distanza tra il 25° e il 75° percentile (la barra verticale gialla) e il 10° e 90° percentile (i trattini orizzontali agli estremi delle barre verticali).

I dati sui redditi equivalenti mediani dei 15 paesi considerati presentano una buona coerenza con le corrispondenti stime desunte dalla Survey on Income and Living Conditions (EU-SILC): il coefficiente di correlazione è risultato pari a 0,972. Inoltre, il confronto tra i redditi pro capite stimati dall'indagine e i redditi disponibili pro capite desumibili dalle singole contabilità nazionali fornisce una correlazione pari a 0,942.

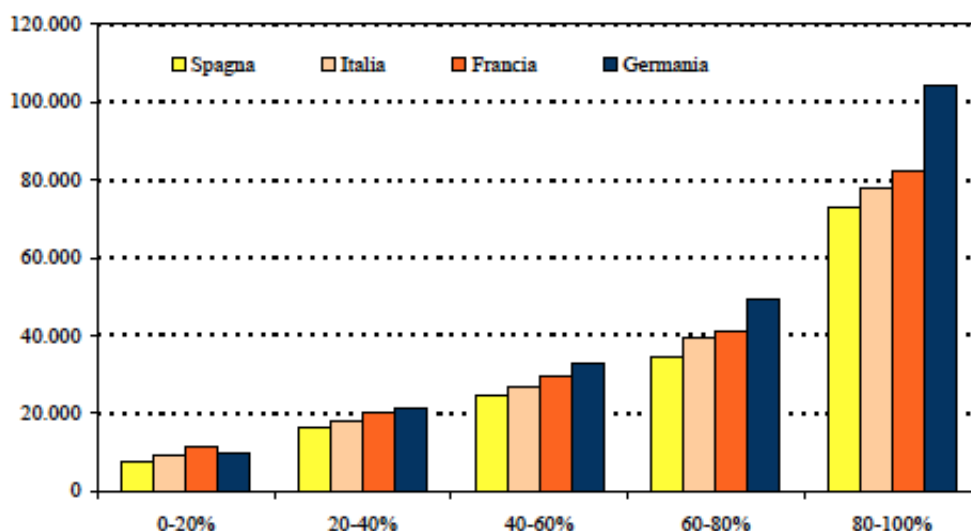
La Tavola 9 mostra in dettaglio il rapporto tra le stime delle medie del reddito pro capite di fonte HFCS e quelle di Contabilità Nazionale. Ai fini di una corretta comparabilità va tenuto presente che le stime macroeconomiche si riferiscono ai redditi al netto delle imposte mentre quelli dell'indagine sono al lordo. Nella gran parte dei paesi, tuttavia, le stime campionarie sono significativamente inferiori a quelle di fonte macroeconomica, a causa del tipico fenomeno dell'under-reporting. In Austria, Belgio, Cipro e Germania, le stime campionarie sul reddito eccedono invece quelle delle Contabilità Nazionali, probabilmente a causa delle pratiche di over-sampling dei ricchi adottate in tali indagini. Nel caso dei Paesi Bassi si registra un divario relativamente ampio tra le due stime, che probabilmente riflette la citata peculiare modalità di rilevazione.

Le differenze tra i redditi nei paesi dell'indagine risultano attenuate se si tiene conto del diverso potere di acquisto che i redditi hanno nei vari paesi. Ad esempio il reddito equivalente corretto per le parità di potere d'acquisto della Finlandia è circa 2 volte quello della Slovacchia, mentre quello non corretto è oltre 4 volte. L'Italia, anche con questo indicatore, mantiene una posizione intermedia tra i paesi dell'area dell'euro (Tavola 8).

Il reddito medio delle famiglie che si collocano nel 20 per cento inferiore della distribuzione dei redditi è pari a 9.330 euro in Italia, mentre è inferiore in Spagna (7.715 euro) e superiore in Francia e Germania (11.264 e 10.035 euro, rispettivamente; Figura 2). L'ordinamento dei redditi familiari medi del quattro paesi più popolosi dell'area

dell'euro rimane pressoché stabile lungo l'intera distribuzione. Il divario tra le famiglie tedesche e quelle degli altri paesi si amplia tuttavia man mano che si passa alle classi più abbienti.

**Figura 2**  
**Distribuzione del reddito familiare annuo lordo**  
(euro)



La distribuzione dei redditi mostra in tutti i paesi la consueta asimmetria, con una concentrazione sui redditi medio-bassi e una frequenza progressivamente meno elevata per quelli più alti. Il livello di asimmetria, come emerge attraverso il confronto tra la media e la mediana, risulta più marcato in Belgio, Portogallo e in Austria rispetto all'Italia (Tavola 8). Considerando i redditi equivalenti, i paesi dove la media eccede più significativamente la mediana rimangono il Portogallo e l'Austria, mentre in Italia il rapporto media-mediana scende da 1,31 a 1,18.

L'indice di concentrazione di Gini dei redditi familiari, che misura il livello di disuguaglianza della distribuzione<sup>12</sup>, risulta pari a 0,42 per l'area dell'euro. Questa statistica rimane sostanzialmente invariata se si tiene in considerazione il costo della vita nei vari paesi. Per l'Italia si registra una concentrazione pari a 0,40, sostanzialmente intermedia rispetto a quella osservata negli altri paesi. In maniera simile, gli altri grandi paesi dell'area si collocano al centro della distribuzione, mentre valori più elevati si riscontrano per il Belgio, il Portogallo, il Lussemburgo e Cipro; valori più bassi caratterizzano invece la Slovacchia, la Finlandia e i Paesi Bassi (Figura 3).

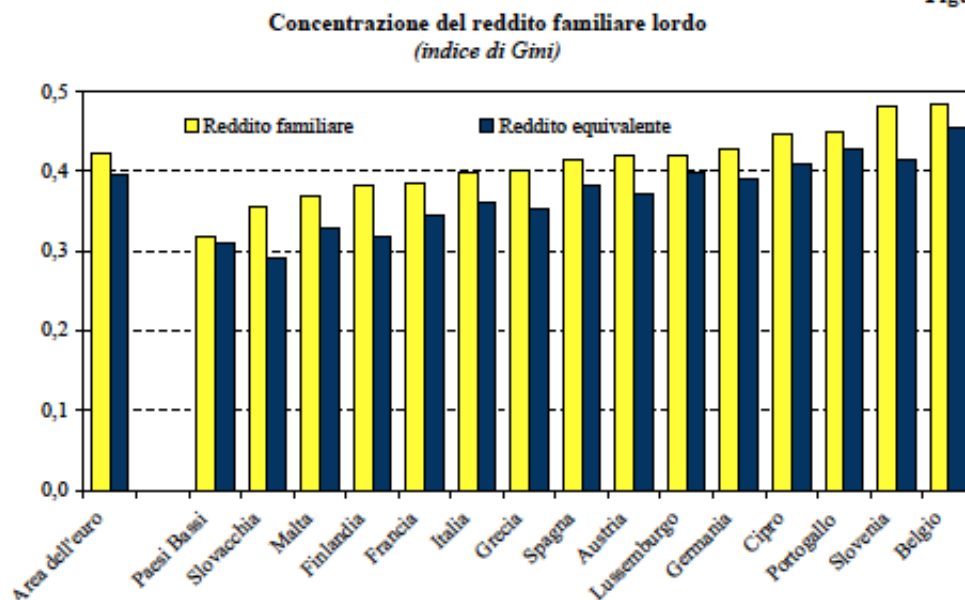
L'indice di Gini calcolato sui redditi equivalenti risulta sempre inferiore a quello osservato sui redditi familiari, con un valore di 0,40 per l'area dell'euro, che si riduce marginalmente correggendo i redditi anche per il diverso potere di acquisto. L'Italia permane in una posizione intermedia rispetto agli altri paesi attestandosi su un valore di 0,36.

Le stime della concentrazione dei redditi equivalenti di questa indagine mostrano una bassa correlazione con le corrispondenti stime di EU-SILC (circa 0,3), che sono però riferite ai redditi netti disponibili. Sulla misura dell'accostamento incidono i diversi sistemi di tassazione presenti nei vari paesi (Tavola 9).

La stima della diffusione della povertà relativa risente, per definizione, della comunità di riferimento e dell'indicatore utilizzato. Considerando il reddito equivalente e utilizzando un'unica soglia per l'intera area dell'euro, come se si trattasse di un'unica entità<sup>13</sup>, la quota di individui in condizione di povertà relativa (identificati come coloro che vivono in famiglie il cui reddito equivalente è inferiore alla metà della mediana) risulterebbe complessivamente pari al 15,9 per cento. La povertà, secondo questa definizione, caratterizzerebbe principalmente i paesi dell'Europa meridionale e orientale con picchi

che superano la metà della popolazione per il Portogallo e la Slovacchia. La percentuale di individui poveri in Italia sarebbe pari al 19,8 per cento (Tavola 10). L'ordinamento dei paesi rimarrebbe sostanzialmente immutato se si tenesse in considerazione il diverso potere di acquisto nei paesi, per quanto l'incidenza della povertà nei paesi più poveri apparirebbe fortemente ridimensionata. Ad esempio, la quota di popolazione in condizione di povertà relativa in Slovacchia passerebbe dall'80 al 43 per cento circa.

Figura 3



L'adozione di soglie nazionali cambia la rappresentazione del fenomeno: la quota complessiva di soggetti poveri dell'area dell'euro si ridimensiona notevolmente (13,0 per cento). Secondo questa definizione, in Italia si registra un valore (16,5 per cento) superiore a quello degli altri grandi paesi dell'area, dove si osservano valori che oscillano tra il 8,9 per cento della Francia e il 13,4 della Germania. Il valore italiano è inoltre inferiore a quello del Belgio (17,0 per cento), mentre la percentuale minima di poveri si riscontra in Slovacchia e Francia (8,3 e 8,9 per cento, rispettivamente).

(1) Gli autori desiderano ringraziare Giovanni D'Alessio per i numerosi commenti ricevuti durante la stesura del lavoro.

Si ringraziano inoltre Andrea Brandolini, Luigi Cannari, Marco Magnani e Silvia Magri per gli utili suggerimenti ricevuti. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano l'Istituzione di appartenenza.

(2) L'Irlanda e l'Estonia raccoglieranno i dati solo a partire dalla seconda edizione. Il campione complessivo della prima edizione consta di circa 62.000 famiglie (Tavola 1).

(3) I calendari di rilevazione nei vari paesi non sono esattamente allineati poiché quelli che conducevano già un'indagine hanno mantenuto la cadenza precedente. È prevista per le prossime edizioni una graduale convergenza volta a eliminare le residue asimmetrie, che comportano alcuni problemi di comparabilità, tra i quali vi è l'eterogeneità nel periodo di riferimento adottato nella rilevazione.

(4) Per una presentazione completa delle caratteristiche specifiche di ogni indagine, si veda *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey - Methodological report for the first wave*, ECB Statistics Paper Series, n.1, April 2013 ([www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp1en.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp1en.pdf)).



(5) Si veda anche *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey – Results from the first wave*, ECB Statistics Paper Series, n. 2, April 2013 ([www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp2en.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp2en.pdf)). Le elaborazioni sono state condotte sulla versione 1.8 del database. In alcuni casi vengono presentate elaborazioni aggiuntive rispetto a quelle contenute nel suddetto rapporto, in particolare con riferimento agli indicatori di povertà.

(6) Le stime riportate in questo documento possono differire rispetto a quelle riportate in "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010" (Supplementi al Bollettino Statistico – nuova serie, Indagini campionarie, anno XXII, n.6) a causa di alcuni aspetti definitivi.

(7) In questo documento, il capofamiglia è definito come il maggior percettore di reddito. A questa regola fanno eccezione le famiglie cipriote in cui il capofamiglia viene identificato come il rispondente al questionario. Tale scelta è dovuta all'assenza della maggior parte delle informazioni demografiche di base per tutti gli altri componenti della famiglia.

(8) L'informazione sul paese di origine dei componenti non è disponibile per le famiglie della Francia, dei Paesi Bassi e della Spagna.

(9) Contrariamente a quanto riportato in "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010", in questa sede si considera il reddito al lordo di imposte e contributi (ed escludendo gli affitti imputati). Per l'Italia, dove l'indagine rileva presso le famiglie i redditi netti, è stato necessario aggiungere ai dati osservati una stima dei contributi e delle imposte (c.d. "lordizzazione"). La metodologia utilizzata per calcolare l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali comunale e regionale è costituita da un calcolo ricorsivo che consente di trovare il reddito lordo tale per cui, date le caratteristiche familiari e le diverse tipologie di reddito guadagnate e di patrimonio possedute da ciascun individuo, applicando la struttura dell'imposta si ottiene un reddito netto pari a quello dichiarato nell'indagine. Per i contributi sociali si è semplicemente applicata l'aliquota proporzionale specifica di ciascuna tipologia di lavoratore.

(10) Si utilizza qui la scala di equivalenza modificata dell'OCSE che prevede un coefficiente pari a 1 per il capofamiglia, 0,5 per i componenti con 14 anni e più e 0,3 per i soggetti con meno di 14 anni. Il reddito equivalente rappresenta il reddito di cui ogni individuo necessiterebbe se visse da solo per mantenere il medesimo tenore di vita della famiglia in cui vive.

(11) In Italia le regioni del Centro e del Nord presentano un reddito equivalente medio di circa 39.000 euro, valore prossimo a quello dell'Austria e superiore a quello francese; per il Mezzogiorno, si riscontra un valore di 25.000 euro, di poco inferiore a quello di Grecia e Malta.

(12) L'indice varia tra 0 e 1, dove 0 rappresenta la perfetta uguaglianza di tutti i redditi, e 1 il caso in cui tutti i redditi sono concentrati nelle mani di un'unica famiglia.

(\*) Romina Gambacorta, Giuseppe Ilardi, Banca d'Italia, Servizio Statistiche economiche e finanziarie, Andrea Locatelli, Banca d'Italia, Nucleo di ricerca economica di Bolzano, Raffaella Pico e Cristiana Rampazzi, Banca d'Italia, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria.

## **L' Europa, la povertà e noi**

Cristiano Gori (\*)

In tutti i paesi dell'Europa a 15, tranne Italia e Grecia, esiste una misura di reddito

minimo, che mira al supporto degli individui in condizione di povertà, aventi cioè un reddito inferiore ad una soglia stabilita a livello nazionale. Questi affiancano ad un trasferimento economico servizi di assistenza sociosanitaria e politiche attive del lavoro, finalizzate a favorire l'integrazione sociale del beneficiario. Il reddito minimo dovrebbe rivolgersi al 5.7% delle persone nel nostro paese in condizione di povertà assoluta, cioè che non disponga dei beni e dei servizi necessari a raggiungere un livello di vita "minimamente accettabile", come definito dall'Istat.

Livello di vita "minimamente accettabile" significa, in concreto, poter raggiungere standard nutrizionali adeguati, vivere in un'abitazione con un minimo di acqua calda ed energia, potersi vestire decentemente e così via. Il reddito di minimo viene spesso confuso con il reddito di cittadinanza, che è – invece – un trasferimento mensile a tutti i residenti, indipendentemente dalla loro condizione economica, al fine di fornire a ogni persona la somma sufficiente per la propria sussistenza e per partecipare alla vita sociale. Si tratta – nei fatti – di un intervento utopico che non esiste in nessun paese europeo, l'unica applicazione conosciuta è in Alaska.

Gli anni di introduzione del reddito minimo variano e riflettono la storia dei sistemi di welfare nazionali, è da notare che anche paesi con politiche sociali tradizionalmente più simili alle nostre, come Portogallo e Spagna, negli ultimi 20 anni si sono ammodernati e hanno introdotto questa misura (tab 1).

**Tab 3 - L'introduzione del reddito minimo nei paesi EU 15**

| PAESE       | ANNO D'INTRODUZIONE   |
|-------------|-----------------------|
| Austria     | Tra il 1970 e il 1975 |
| Belgio      | 1973                  |
| Danimarca   | 1974                  |
| Finlandia   | 1971                  |
| Francia     | 1988                  |
| Germania    | 1961                  |
| Grecia      | -                     |
| Irlanda     | 1975                  |
| Italia      | -                     |
| Lussemburgo | 1986                  |
| Paesi Bassi | 1963                  |
| Portogallo  | 1996                  |
| Regno Unito | 1948                  |
| Spagna      | Tra il 1995 e il 2000 |
| Svezia      | 1956                  |

Fonte: Ferrera M (a cura di), 2012, *Le politiche sociali*, Il Mulino

La mancanza di un reddito minimo oltre ad essere una carenza strutturale del nostro sistema di welfare si fa oggi – sempre più – sentire come l’assenza di un livello base di tutela davanti ad un quadro socio-economico in netto peggioramento. Emblematico in proposito è il cambiamento dell’

indice di deprivazione materiale, indicatore Eurostat, calcolato sulla base di 9 voci: arretrati nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito, riscaldamento inadeguato, non poter sostenere spese impreviste, non potersi permettere un pasto caldo almeno una volta ogni due giorni, non potersi permettere almeno una settimana di ferie, non potersi permettere un televisore a colori, una lavatrice, un telefono, l’automobile. A partire da questi indicatori una persona viene definita in grave deprivazione materiale se presenta problemi in almeno 4 categorie. Tra il 2010 e il 2011 (ultimo dato disponibile) le persone in grave deprivazione materiale sono salite dal 6,9 all’11,1%: mentre prima era sotto la media europea, ora si colloca nettamente sopra (tab 2).

**Tab 2 –Persone in condizione di grave deprivazione materiale**

|                              | 2010   |        | 2011   |        |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|
|                              | Europa | Italia | Europa | Italia |
| Grave deprivazione materiale | 8,1    | 6,9    | 8,8    | 11,1   |

Fonte: rapporto Istat 2012 “Reddito e condizioni di vita”

L’importo della misura varia tra i diversi paesi, ma la modalità di calcolo è sostanzialmente simile: si sottrae ad una soglia di povertà definita a livello nazionale il reddito familiare e si eroga la differenza (con alcuni accorgimenti e modifiche per evitare il disincentivo al lavoro). L’importo, inoltre, è calcolato così da considerare la numerosità e le caratteristiche del nucleo familiare (a partire dal numero dei figli e dalla loro età) (tab 3)

**Tab. 3 – Importo mensile schemi di reddito minimo per redditi pari a zero, in Euro**

| Paese   | Adulto solo* | Coppia adulta | Coppia + 1 figlio (0-6) |
|---------|--------------|---------------|-------------------------|
| Austria | 558          | 837           | 971                     |

|             |       |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|
| Danimarca   | 1.278 | 2.556 | 2.886 |
| Finlandia   | 417   | 772   | 1.035 |
| Francia     | 417   | 598   | 713   |
| Germania ** | 364   | 692   | 907   |
| Olanda ***  | 624   | 1.248 | -     |

\*] Importo base privo delle integrazioni che in alcuni casi, come ad es. in Germania, possono arrivare a raddoppiare l'ammontare dell'importo.

\*\*] Il sistema tedesco di protezione di ultima istanza dal 2004 è composto da quattro schemi categoriali ed uno generale destinato agli individui in condizione di povertà ma abili al lavoro. Qui faremo riferimento a quest'ultimo, numericamente più rilevante, denominato ALG II.

\*\*\*] In Olanda a partire dal 1963 sono stati introdotti assegni familiari universali che complementano il reddito familiare fino a che il figlio/a raggiunge l'età di 18 anni, per cui non sono previsti importi aggiuntivi per ulteriori componenti del nucleo familiare.

Fonte: Natili, M, 2013, *Come rispondono gli altri paesi europei alla crisi?*, in "Welfare Oggi", 2.

Sempre più, negli ultimi anni, i diversi paesi europei hanno riconosciuto l'importanza di servizi alla persona che aiutino gli utenti a reagire – nell'ambito delle proprie capacità – alla povertà. Pur con forme e nomi diversi, di fatto in tutti i paesi gli utenti hanno diritto al sostegno di un assistente personale, con il quale sono tenuti a stendere un piano di reintegro che consenta di migliorare le proprie competenze e/o di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e/o di individuare gli ostacoli che rendono impossibile un immediato inserimento nel mercato del lavoro. Ostacoli, laddove possibile da affrontare attraverso servizi di cura e di sostegno psicologici e/o sanitari (Natili, 2013).

Il sistema di governance del reddito minimo risulta piuttosto complesso, perché richiede di coordinare i numerosi soggetti coinvolti: lo Stato, i centri per l'impiego, i comuni, le Regioni e i soggetti di privato non profit impegnati in questo ambito. Il miglioramento delle interrelazioni tra questi diversi attori è stato – per molti paesi – un obiettivo cruciale di questi ultimi anni, in particolare il rafforzamento del coordinamento tra i servizi sociali (Comune) e i centri per l'impiego. Un altro nodo sul quale sono stati concentrati notevoli sforzi negli ultimi anni consiste nel progettare le misure di reddito minimo in modo da incentivare il rientro al lavoro degli utenti. Soprattutto, sono stati introdotti accorgimenti per far sì che il ritorno al lavoro sia remunerativo, così da evitare la "trappola della povertà", che sconsiglia ad un individuo di accettare un lavoro perché non gli converrebbe economicamente rispetto al reddito minimo.

(\*) Cristiano Gori (Docente di politica sociale, Università Cattolica di Milano & Senior visitingfellow, London School of Economics, Direttore "Welfare Oggi").

## **La povertà sta cambiando tipologia, le politiche no**

*di Francesco Marsico (\*)*

### **Il presente tra bisogni inevasi ed esigenze di riforma**

Lo scorso 11 marzo il Cnel e l'Istat hanno presentato congiuntamente il 1° Rapporto sul Benessere equo e sostenibile, nel quale si tratteggia lo stato del paese, a partire da una elevata quantità di indicatori. Per quanto riguarda il Benessere economico, il Rapporto evidenzia come le famiglie italiane siano tradizionalmente caratterizzate da un'elevata propensione al risparmio, una diffusa proprietà dell'abitazione, un contenuto ricorso all'indebitamento e una significativa disuguaglianza della ricchezza. Con un sistema di welfare sbilanciato verso la componente previdenziale, la famiglia ha assolto una funzione di ammortizzatore sociale a difesa dei membri più deboli (minori, giovani e anziani), supplendo alle carenze di tutela e nascondendo le difficoltà di accesso all'indipendenza economica di giovani di ambo i sessi e donne di ogni età.

Ma il Rapporto segnala come "La crisi economica degli ultimi cinque anni sta mostrando i limiti di questo modello, accentuando le disuguaglianze tra classi sociali, le profonde differenze territoriali e riducendo ulteriormente la già scarsa mobilità sociale. Alcuni segmenti di popolazione e zone del Paese sono stati particolarmente colpiti dalla riduzione dei posti di lavoro: la percentuale degli individui in famiglie senza occupati è passata, tra il 2007 e il 2011, dal 5,1% al 7,2%, con una dinamica più accentuata tra gli under 25 (per i quali è cresciuta dal 5,4% all'8%) e nel Mezzogiorno (dove dal 9,9% si è saliti al 13,5%). Il potere d'acquisto, cioè il reddito disponibile delle famiglie in termini reali, è diminuito del 5% tra il 2007 e il 2011, ma fino al 2009 ciò non si è tradotto in un significativo aumento degli indicatori di povertà e di deprivazione grave (...), grazie al potenziamento degli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori (indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale) e al funzionamento delle reti di solidarietà familiare.

Sempre secondo il Rapporto "le famiglie hanno tamponato la progressiva erosione del potere d'acquisto intaccando il patrimonio, risparmiando meno e, in alcuni casi, indebitandosi: la quota di persone in famiglie che hanno ricevuto aiuti in denaro o in natura da parenti non coabitanti, amici, istituzioni o altri è passata dal 15,3% del 2010 al 18,8% del 2011, mentre nei primi nove mesi del 2012 la quota delle famiglie indebitate è passata dal 2,3% al 6,5%. Con il perdurare della crisi, nel 2011 si segnala un deciso deterioramento della situazione, testimoniato dall'impennata degli indicatori di deprivazione materiale: la grave deprivazione aumenta di 4,2 punti percentuali, passando dal 6,9% all'11,1%, mentre il rischio di povertà calcolato sul reddito 2010 cresce dal 13,6% al 15,1% nel Centro e dal 31% al 34,5% nel Mezzogiorno. Inoltre, aumenta anche la disuguaglianza del reddito: infatti, il rapporto tra il reddito posseduto dal 20% più ricco della popolazione e il 20% più povero sale da 5,1 del 2008 a 5,6 del 2011."

### **Lo sguardo Caritas: una povertà che si trasforma e cambia aspetto**

In base all'esperienza di ascolto delle Caritas diocesane spiccano alcune tendenze dei fenomeni di povertà ed esclusione sociale:

- crescono le persone che si rivolgono ai Centri di Ascolto e ai servizi socio-assistenziali gestiti dalle Caritas diocesane e cresce la percentuale di italiani;
- cresce la multi-problematicità delle persone prese in carico: soprattutto nel caso

degli italiani, le storie di vita sono sempre più complesse e si caratterizzano spesso per la presenza di patologie socio-sanitarie di non facile risoluzione;

- la fragilità occupazionale è evidente: cassa integrazione, occupazioni saltuarie, lavoro nero, rendono difficile per molte famiglie coprire le necessità, anche più elementari, del quotidiano;
- aumentano gli anziani e le persone in età matura che si affacciano ai servizi Caritas;
- coerentemente con le tendenze sopra evidenziate, diminuiscono i “senza reddito” e i “senza-tetto”: ormai dal 2010 calano infatti, in modo vistoso, coloro che si dichiarano a “reddito zero” e vivono sulla strada;
- anche se si assiste ad una “normalizzazione sociale” nel profilo dell’utenza Caritas, si registra un peggioramento di chi stava già male: aumentano in percentuale le situazioni di povertà estrema, che coesistono tuttavia con una vita apparentemente normale, magari vissuta all’interno di un’abitazione di proprietà.

### **Alcuni limiti dell’intervento nel contrasto alla povertà**

L’assenza di una strategia nazionale di contrasto alla povertà – grazie anche alla poco meditata riforma del Titolo V della Costituzione e della contestuale assenza di uno strumento di sostegno al reddito delle famiglie povere sul modello europeo - è evidenziata da una serie di limiti del sistema di protezione sociale italiano, tra i quali:

- la dispersione delle misure economiche su una pluralità di provvedimenti nazionali, regionali, locali, gestiti da enti e organismi di diversa natura, al di fuori da qualsiasi tipo di regia e coordinamento complessivo;
- l’estrema varietà e sperequazioni nella definizione del livello di reddito della famiglia, necessario per poter usufruire di determinate prestazioni, calcolato spesso sulle condizioni socio-economiche dell’anno precedente;
- il forte carattere categoriale di gran parte delle misure di sostegno economico o di agevolazione tariffaria degli enti locali;
- il progressivo restringimento delle disponibilità finanziarie nel settore socio-assistenziale, che sta determinando la negazione o la riduzione repentina dei diritti ad una serie di fasce sociali.

A questo quadro si aggiunge il dramma dei divari territoriali, il quale rende meno cittadini in alcuni contesti territoriali e rappresenta una ulteriore sfida al modello attuale di welfare, che si coniuga al tema di un nuovo modello di sviluppo per le regioni meridionali.

L’effetto complessivo di quanto sopradescritto è quello di un vero e proprio percorso ad ostacoli per quanti si trovano in condizioni di bisogno nei diversi territori.

### **Agenda per la nuova legislatura**

Appare evidente che tra i rischi generati dalla instabilità politica consegnataci dalle elezioni del febbraio scorso, vi è quello di un governo debole, in grado di trovare accordi solo per i problemi considerati più urgenti.

La sottovalutazione della condizione di sofferenza sociale che il paese sta affrontando non sarebbe però un segnale di lungimiranza politica. E allora occorre chiedersi: quali sono, in campo sociale, gli ambiti di intervento normativo non rinviabili?

Anzitutto è necessaria una decisa azione di sostegno alle famiglie, che offra garanzie e tutele certe, al di là dei drammatici differenziali regionali (pure parzialmente livellati dalla minore disponibilità di risorse in tempo di crisi), a partire da una misura universalistica di contrasto della povertà. E si propone come necessario un ripensamento “concettuale” del sistema di welfare, da orientare sempre più alla famiglia come soggetto certamente esposto ai rischi dell’esclusione, ma anche come agente per l’inclusione.

La sola cassa integrazione – comunque da rifinanziare nei prossimi mesi – non è sufficiente per contrastare gli effetti della crisi, innanzitutto perché tutela solo alcune tipologie di condizioni occupazionali, con un approccio categoriale. D'altro canto la pur lodevole sperimentazione della nuova social card, avviata a gennaio nelle 12 città metropolitane, rappresenta una prospettiva interessante, a patto che operi in una prospettiva di generalizzazione sempre più sussidiaria. Oggi, infatti, l'unica forma esplicita di contrasto istituzionale alla povertà è rappresentata dalla social card ordinaria, finanziata parzialmente per il 2013, accanto al programma di aiuti alimentari gestito dall'AGEA – che nel 2012 hanno aiutato 4 milioni di persone – anche questo senza una garanzia di prosecuzione.

### **Reddito di cittadinanza versus reddito minimo**

Anche in questo ambito il confuso dibattito preelettorale sul tema di una misura di sostegno al reddito delle famiglie in difficoltà ha oscillato tra il populismo di un presunto reddito di cittadinanza – insostenibile per le finanze pubbliche non solo italiane, ma di gran parte delle democrazie occidentali – e un reddito minimo dai contorni non molto nitidi.

Tito Boeri e Roberto Perotti su la Voce.info del 5 marzo scorso hanno chiarito che il reddito di cittadinanza è un programma di contrasto alla povertà di tipo universalistico in cui la concessione del sussidio non è subordinata a un accertamento delle condizioni economiche e patrimoniali dell'individuo. Ma “proprio per questo è economicamente infattibile. (...) Si consideri un reddito di cittadinanza che garantisca a ogni individuo un trasferimento mensile, indipendentemente dal reddito e dalla situazione lavorativa, di 500 euro al mese (un importo chiaramente prudenziale); si supponga che venga corrisposto ai circa 50 milioni di individui con più di 18 anni. Il totale della spesa per questo programma sarebbe di 300 miliardi di euro, quasi il 20 per cento del Pil. “

D'altro canto il reddito minimo garantito è un programma universale e selettivo, come spiegano sempre i due economisti “nel senso che è basato su regole uguali per tutti (non limitato ad alcune categorie di lavoratori come nella tradizione italiana), che subordinano la concessione del sussidio ad accertamenti su reddito e patrimonio di chi lo domanda. Questo è uno schema oggi esistente, pur in forme molto diverse, in tutti i paesi dell'Unione Europea a 15. Il reddito minimo garantito dovrebbe sostituire e riordinare molti schemi preesistenti, riducendo sprechi ed evitando la compresenza di tanti strumenti presenti.

Dovrebbe infatti sostituire le pensioni sociali e le integrazioni al minimo nonché tutte le prestazioni di indennità civile: assegno di assistenza, indennità di frequenza minori, pensioni di inabilità, e indennità di accompagnamento.” La stima finanziaria – ipotizzando sempre un tetto procapite di 500 euro del reddito minimo è rilevante rispetto alla situazione finanziaria del paese, ma più sostenibile: circa 10 miliardi all'anno.

### **E' possibile altro?**

Ma è possibile ipotizzare – con responsabilità e realismo – una misura contestualmente ancora più sostenibile sul piano finanziario e più mirata ai bisogni delle famiglie, non coperte da altre forme di tutela in caso di insufficienza o perdita dei redditi da lavoro?

Certamente sì, pensando ad una misura con un target dei destinatari limitato alla povertà assoluta, focalizzato nel trasferimento di risorse limitate al superamento di quella soglia, incrementale nel tempo – vale a dire che copre progressivamente i potenziali beneficiari - , sussidiario nella architettura degli interventi di inclusione, fondato sul nuovo Isee disegnato dai progetti di riforma del Governo Monti.

Una misura di questo tipo potrebbe rappresentare il primo dei livelli di essenziali vagheggiati dalla legge 328/2000, stimolerebbe la costruzione progressiva di un servizio sociale di base nei territori meno provveduti e di una complessiva rimodulazione della congerie di interventi locali, spesso onerosi e non coordinati.

Ma soprattutto ridarebbe diritti universali e cittadinanza effettiva a quanti – nella ingiusta lotteria di una normativa categoriale – è finora rimasto fuori da un accettabile sistema di tutela.

(\*) Vice-direttore di Caritas Italiana

## **La prima esperienza del Reddito Minimo di Inserimento**

*Livia Turco (\*)*

Le politiche contro la povertà nel nostro Paese sono sempre state politiche locali, attivate dai comuni insieme con il volontariato. La prima politica nazionale contro la povertà fu la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento durante il governo Prodi, su mia iniziativa in qualità di Ministra della Solidarietà Sociale, su proposta della Commissione nazionale contro la povertà della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il decreto legislativo 18 giugno 1998 ha introdotto in via sperimentale il Reddito Minimo d'Inserimento (RMI) in 39 comuni italiani rappresentativi di tutto il territorio nazionale: 6 nel Nord, 11 nel centro e 22 nel Mezzogiorno. I comuni erano titolari della sperimentazione e ad essi furono devolute le risorse necessarie da Fondo Nazionale per le Politiche Sociali.

Circa 26 mila tra famiglie e singole persone con un reddito non superiore alla soglia di povertà, hanno ricevuto un contributo per uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale.

Si tratta di una misura attiva, che contrasta l'assistenzialismo perché l'integrazione al reddito è accompagnata da un programma di reinserimento sociale, attraverso l'accettazione di un lavoro o di un percorso formativo, vincolante per accedervi.

La sperimentazione ha coinvolto il 4% dell'intera popolazione italiana ed era costata 476 miliardi di lire. Furono molto significative l'esperienze condotte a Napoli (nei Quartieri Spagnoli in cui il Comune stipulò un patto con le mamme di quel quartiere medesimo affinché inviassero i figli a scuola, contrastando così l'abbandono scolastico), a Reggio Calabria, a Rovigo, a Genova. Ci furono anche gli insuccessi come nel caso di Enna in cui ci fu una rivolta da parte della popolazione nei confronti degli abusi di chi utilizzava quella misura senza essere povero, confermando così che il problema cruciale è quello di riuscire ad assicurare l'accertamento reale del reddito della persona e come evitare la confusione tra reddito di inserimento e l'ammortizzatore sociale di chi è disoccupato.

La sperimentazione fu valutata nei suoi esiti da una commissione tecnica di valutazione presieduta dalla Prof.ssa Chiara Saraceno. I risultati di tale valutazione sono stati trasmessi al Parlamento che però non li ha mai discussi. La commissione ha evidenziato successi e criticità ed ha indicato nella buona pratica amministrativa e nella definizione stringente di programmi di reinserimento sociale la strada efficace da perseguire. La sperimentazione ha evidenziato l'importanza dell'accertamento reale del reddito delle persone e la necessità che l'RMI non sia confuso con uno strumento di lotta alla disoccupazione e dunque deve configurarsi non come sostitutivo agli ammortizzatori sociali ma come misura di ultima istanza.

Il Reddito Minimo di Inserimento fa parte del nostro ordinamento in quanto è previsto dall'art. 23 della legge quadro 328/2000, mentre l'art. 28 della medesima prevede programmi di intervento contro le povertà estreme, mediante apposito finanziamento.

Il Reddito Minimo di Inserimento è stato abbandonato dai governi successivi del centrodestra.

Esso è stato sostituito dalla social card, tuttora in vigore. Si tratta di una carta acquisti di beni di prima necessità per le persone che versano in condizioni di povertà estrema. La



social card ha avuto un esito fallimentare. È positivo che il Governo Monti, su iniziativa della sottosegretaria Cecilia Guerra abbia riformulato questo strumento, configurandolo come livello essenziale di assistenza contro la povertà estrema, avviandone la sperimentazione in alcune grandi città secondo l'impostazione e la filosofia che fu del Reddito Minimo di Inserimento.

Nella scorsa legislatura ho presentato un disegno di legge "Misure per il contrasto della povertà" n.2649 in cui si definisce un assetto nuovo del reddito minimo di inserimento che tiene conto delle criticità emerse nella sperimentazione.

Il percorso previsto è il seguente: la persona in stato di difficoltà si rivolge al punto unico di accesso della rete integrata dei servizi sociali del Comune. Il punto unico prende in carico la persona, analizza la sua situazione e la orienta nella rete integrata dei servizi. Tale rete è formata dai servizi sociali, sanitari, dell'inserimento lavorativo, delle politiche abitative, dei servizi educativi e della formazione. Il punto unico di accesso e la rete integrata dei servizi definiscono un programma personalizzato di integrazione sociale e valutano anche se ha i requisiti per accedere alla integrazione al reddito. Nel caso esistano questi requisiti, il punto unico di accesso fa compilare la domanda per ottenere l'RMI e la invia all'INPS che è titolare del Programma Nazionale di Sostegno all'Autonomia Economica. L'INPS trasmette direttamente l'assegno dell'RMI alla persona interessata sulla base dei requisiti richiesti, tra questi, vincolante vi è l'accettazione da parte della persona di partecipare ad un percorso di reinserimento sociale accettando un lavoro, un percorso formativo o altre iniziative.

C'è da chiedersi come mai il nostro Paese resti unico in Europa a non avere una misura universalistica di contrasto alla povertà. La ragione, secondo me, è duplice. La prima attiene al fatto che nel dibattito pubblico non ci si è mai posti due domande che sono in qualche modo preliminari per impostare correttamente il problema della definizione di misure efficaci contro la povertà. Le domande sono:

1. La povertà è legata ai processi di impoverimento connessi alla crisi economica recente o viene prima ed ha cause sue proprie?
2. Riteniamo che la lotta alla povertà sia un obiettivo generale perseguibile attraverso interventi strutturali generali connessi alla crescita, alle politiche del lavoro, alle politiche del welfare o riteniamo che insieme ad essi siano necessarie politiche e strumenti mirati a partire dal monitoraggio per valutare l'impatto delle politiche generali nella riduzione della povertà?

Nel dibattito politico, anche in quello della sinistra e del sindacato, si tende a collegare la povertà alla recente crisi economica dimenticando le forme storiche della povertà che sono quelle che colpiscono le famiglie numerose nel Mezzogiorno, gli anziani soli nella grandi città, la povertà minorile e si ritiene che il problema della povertà si risolva con le cosiddette politiche generali, prima di tutto il lavoro. Di qui lo scarso interesse per misure come il reddito minimo di inserimento. In questa impostazione non solo c'è una dimenticanza delle forme storiche della povertà ma c'è anche una lettura economicista sulle cause attuali della povertà riconducendo esclusivamente il problema alla mancanza di lavoro e di reddito, dimenticando le povertà connesse alla condizione di fragilità della persona o di marginalità sociale. Pensiamo alle disabilità, alla salute mentale, alle dipendenze. Dunque, per capire l'importanza del Reddito Minimo bisogna avere una lettura attenta e veritiera delle cause che determinano la povertà e delle forme in cui essa si manifesta.

Infine, ad alimentare i sospetti nei confronti del Reddito Minimo di Inserimento ha contribuito e contribuisce la confusione tra reddito minimo di inserimento e reddito di cittadinanza. Differenze che attengono alla filosofia di fondo e non soltanto alla sostenibilità finanziaria. Nel reddito minimo di inserimento l'elemento cruciale per promuovere la cittadinanza è il lavoro e la ricerca attiva del lavoro ed il reddito minimo si configura solo come misura di ultima istanza. Per il reddito di cittadinanza quest'ultima è slegata dalla ricerca attiva del lavoro ed il reddito deve essere riconosciuto alla persona in quanto tale. Una impostazione che personalmente non condivido e combatto perché per tutte le persone, anche le più fragili, ciò che conferisce dignità e riscatto è il lavoro.

(\*) Presidente Fondazione "Nilde Iotti"

## **Urge una politica organica di contrasto alla povertà'**

Andrea Ciarini (\*)

- 1. E' evidente che la disoccupazione, la perdita del lavoro può portare a situazioni di disagio sociale. Tuttavia, in Italia spesso si fa confusione tra politiche sociali e politiche del lavoro. Esistono dei criteri europei in grado di distinguere i due ambiti di intervento e che dovrebbero essere seguiti dal legislatore ?**

Non esistono dei criteri europei univoci. Parlerei piuttosto di criteri riguardanti la natura degli interventi ma soprattutto il tipo di beneficiari a seconda che si tratti di politiche riguardanti il lavoratore o più in generale, i cittadini. In Italia, questa distinzione rimanda alla storica divisione tra previdenza e assistenza, ovvero, si potrebbe dire, tra la protezione sociale dei lavoratori e la protezione sociale dei cittadini. L'articolo 38 della Costituzione distingue nettamente tra questi due ambiti, sancendo in qualche modo il primato della protezione dei lavoratori, sulle politiche sociali rivolte ai cittadini, le quali, si stabilisce, devono riguardare il cittadino indigente. Questa distinzione tra assistenza e previdenza ha molto influenzato il corso del welfare italiano, tradizionalmente incardinato nel solco degli assetti assicurativi, o corporativi-occupazionali, per usare alcune delle espressioni più usate in letteratura. Non così è stato ed è tutt'oggi per altri paesi europei, in particolare all'interno di quei contesti che hanno seguito il sentiero Beveridge dei welfare universalisti di cittadinanza. Anche l'Italia ha tentato riforme che hanno ampliato l'area dell'universalismo, seppure temperato da crescenti vincoli di selettività in base al reddito. Pensiamo alla riforma sanitaria del 1978, e più di recente alla legge quadro 328/2000.

Questi cambiamenti hanno tra l'altro contribuito a modificare i termini dei rapporti tra politiche del lavoro e politiche sociali. Così come nell'ambito del "lavoro" le riforme degli anni Novanta e Duemila hanno puntato a introdurre dispositivi e politiche di attivazione, con tutto quello che ne consegue anche in termini di attivazione degli stessi attori istituzionali (regioni, enti locali, centri per l'impiego, attori pubblici, privati, di terzo settore), anche le politiche sociali sono diventate terreno d'attivazione per utenti e servizi. In linea generale, si può assumere l'idea di un rapporto osmotico e complementare tra le politiche attive del lavoro, tese a combinare sostegno del reddito per i lavoratori (o i soggetti in cerca di lavoro), programmi di inserimento attivo, formazione, e le politiche sociali, tese a intervenire sul versante dell'assistenza, dei servizi di cura e conciliazione, così come sul contrasto della povertà. Su questo specifico punto, quello del contrasto alla povertà, va detto che per politiche sociali si intende un insieme di strumenti, in trasferimenti e in servizi ad hoc, finalizzati a prendere in carico coloro che non riescono ad accedere ai dispositivi ordinari di tutela del reddito (prima della riforma Fornero la Cassa integrazione, oggi Aspi e mini-aspi). Naturalmente questo rapporto richiede una interazione sinergica e integrata tra i vari livelli istituzionali implicati. In Italia, è questo uno dei problemi principali con cui si dibattono le riforme del lavoro e delle politiche sociali. Manca una chiara governance nazionale, un'idea strategica di integrazione tra "sociale" e "lavoro" in grado di fare dialogare meglio questi due ambiti, il primo – quello del lavoro – fermo al discorso sulle "regole", il secondo sostanzialmente dismesso per mancanza di risorse, dopo l'approvazione della legge quadro sull'assistenza. Di fatto, la legge del 2000 è rimasta una incompiuta, stretta tra la mancanza di finanziamenti adeguati – il Fondo nazionale politiche sociali dopo l'azzeramento del 2011 è stato di recente portato a 300 milioni di euro circa – e una sovrapposizione di competenze tra i livelli istituzionali deputati a integrare politiche sociali e politiche del lavoro. Tra i risultati negativi di questa situazione c'è oggi il fatto che l'Italia, insieme alla sola Grecia e Ungheria, è uno dei pochi paesi europei a non avere una politica nazionale di contrasto alla povertà.

- 2. Uno degli ambiti di maggiore confusione è quello relativo al tema del reddito minimo. Si parla di reddito minimo in Italia intendendo tre cose del tutto diverse tra loro : la necessità di definire un minimo salariale ad di**

**sotto del quale sia impossibile scendere, il reddito erogato a chi perde lavoro in cambio della partecipazione ad una misura di reinserimento ed il reddito di cittadinanza per le situazioni di povertà. Può aiutarci a fare ordine in questo quadro ?**

In effetti questo è un ambito di grande confusione in Italia, ma non solo in questo momento. Da diversi anni si parla di Reddito minimo, Reddito di cittadinanza, salario minimo garantito. Per fare chiarezza diciamo che un conto è la proposta di minimi salariali per chi non è coperto dalla contrattazione, ma un lavoro ce l'ha. Altro conto è il Reddito minimo di inserimento. Altro ancora è il Reddito di cittadinanza, un reddito conferito a tutti i cittadini, senza vincoli o restrizioni, dunque teoricamente anche per i ricchi. Credo che molti quando oggi parlano di Reddito di cittadinanza in realtà intendano il Reddito minimo di inserimento. Non si spiegherebbe altrimenti l'accento che si pone sul problema delle condizionalità. In linea teorica, infatti, il Reddito di cittadinanza non presenta condizionalità o sanzioni in caso di rifiuto di un lavoro proposto. Diverso è il caso del Reddito minimo di inserimento che, tra l'altro, l'Italia ha già avuto, seppure in una breve sperimentazione poi conclusasi con un nulla di fatto. Nonostante gli esiti positivi della sperimentazione (riscontrati dalla Commissione appositamente costituita) il secondo governo Berlusconi nel 2001 decise di non procedere all'estensione della misura su scala nazionale, preferendo il cosiddetto reddito di ultima istanza, di molto inferiore negli importi e comunque nel giro di poco tempo messo da parte. Da allora, sono trascorsi anni senza particolari interventi, fino all'introduzione della Social card, nei fatti un dispositivo solo economico, tra l'altro di bassissima entità, e senza alcun collegamento con servizi e partenariati di inserimento occupazionale. Al di là del fatto che l'accesso al reddito sia più o meno condizionato a programmi di inserimento attivo nel mercato del lavoro, nel Reddito minimo di inserimento l'elemento preponderante sta nel tipo di relazione che si viene a configurare tra sostegno del reddito e partenariati sociali finalizzati a produrre inclusione lavorativa e sociale. Non a caso, nella revisione recente della Social card (ad opera del governo Monti) le innovazioni maggiori, insieme a una più alta dotazione di fondi, hanno riguardato il recupero di questa esperienza di partenariati con i soggetti associativi, tornando in parte verso il modello originario di Reddito minimo di inserimento.

**3. Sia i "saggi" nominati dal Presidente Napolitano, che il Movimento 5 Stelle parlano di reddito minimo tra le loro proposte; anche altri partiti come il PD e Sel preannunciano questa misura. Cosa intendono proporre? Quali di queste misure?**

Non mi sento di entrare nei programmi dei singoli partiti. Di Sel, sappiamo che si è fatta promotrice di una legge di iniziativa popolare sostenuta da varie realtà associative, tra cui il Basic Income Network, e sindacali per l'istituzione del Reddito di cittadinanza, un reddito non condizionato (o quanto meno poco condizionato), pari a circa 600 euro mensili, più tutta una serie di facilitazioni per spese mediche, abitazione, etc... Non ho ben chiara la proposta del Partito democratico. E' stata proposta l'introduzione del Reddito minimo di inserimento. D'altra parte la sua sperimentazione nei primi anni del 2000 si deve ai governi di centro-sinistra. E' verosimile pensare quindi che la proposta politica punti in questo momento a recuperare quella esperienza.

**4. Le misure di reddito minimo sperimentate in Italia, per esempio dalle regioni Lazio e Campania, hanno destato alcune critiche. Misure di mero sostegno al reddito, con procedure di erogazione complesse, costose e prive di qualsiasi partecipazione ad interventi di inserimento. Qual è la sua opinione rispetto alle sperimentazioni che sono state fatte ?**

Il Reddito minimo di inserimento è tornato fortemente d'attualità per la grave crisi che stiamo attraversando e la strutturale mancanza di lavoro. Della sperimentazione di questo dispositivo nei primi anni del 2000 ho già detto. Quella sperimentazione - che aveva prodotto risultati positivi, soprattutto nei confronti degli strati sociali più ai margini - non è stata trasformata in una effettiva riforma, insieme magari con una pari riforma complessiva degli ammortizzatori sociali. Siamo ancora in una situazione fortemente frammentata, tra gruppi core e gruppi periferici, tra insider e out-sider, si potrebbe dire.

A questo problema le politiche nazionali non hanno saputo rispondere. Vi sono state esperienze regionali, molto diverse tra loro, che hanno tentato di offrire risposte. Queste soluzioni mancano, tuttavia, di sistematicità, di una visione complessiva in grado di ricongiungere il livello territoriale con quello nazionale. Per quanto riguarda le due esperienze citate, direi che ci sono differenze sostanziali, non fosse altro per il fatto che nel Lazio la misura, una volta introdotta (nel 2009) è stata subito cancellata dalla giunta insediata nel 2010, mentre in Campania ha avuto effettiva applicazione, almeno per un limitato periodo di tempo (dal 2004, anno della sua istituzione, fino alla soppressione, appena insediata la giunta Caldoro). Detto questo, mi sento anche di dire che si è trattato di modelli di Reddito contraddistinti da forti criticità, soprattutto in Campania dove prima si è prevista una misura fortemente universalista (senza barriere all'accesso o particolari condizionalità) e solo in seguito ci si è resi conto che a questa aspirazione non corrispondeva una conseguente dotazione di fondi. Il risultato è stato che la platea dei potenziali beneficiari è risultata largamente superiore alle effettive disponibilità economiche. Dal 2006, anno in cui è terminata la sperimentazione, la misura è andata avanti per proroghe annuali, progressivamente calanti in termini di risorse, fino alla sua cancellazione.

Queste sperimentazioni denotano deficit amministrativi imputabili alle regioni. Ci si lancia in programmi di riforma che sul piano nazionale non si riesce ad ottenere, senza una adeguata cognizione degli oneri finanziari che si dovranno sostenere. Tutto questo indebolisce molto le effettive possibilità di introdurre misure innovative di contrasto alla povertà, con il rischio di pesanti ritorni all'indietro, come è stato nel Lazio. Qui, alla repentina cancellazione del Reddito di cittadinanza ha seguito una strategia nuova tutta centrata sul solo trasferimento di risorse alle realtà associative che a vario titolo si occupano di povertà. Insomma un bel salto verso il passato.

#### **5. Esiste un modello europeo di riferimento che abbia dato buoni risultati ?**

Esistono diversi modelli di Reddito minimo. Quello di più lontana tradizione è certamente quello francese del Revenue Minimum Insertion, oggi Revenue Solidarité Active (RSA). Già dagli anni Ottanta, in Francia sono stati previsti strumenti di sostegno del reddito per i soggetti non coperti dai dispositivi ordinari, di tipo assicurativo. Questo è tra l'altro interessante nel confronto con l'Italia, per il fatto di avere in comune una matrice dominante assicurativa a cui, tuttavia, la Francia ha saputo affiancare strumenti dedicati (finanziati dalla fiscalità generale) per il contrasto della povertà. Altra caratteristica interessante di questo paese è l'aver fatto interagire queste politiche dei cosiddetti *minima sociaux* con politiche per la creazione di nuova occupazione nei servizi alle persone. Certo questo tipo di integrazione ha determinato anche alcune criticità; su tutte, il fatto di non avere contribuito a qualificare l'offerta di lavoro nella cura delle persone. Ma questo è un tratto comune anche a paesi che non hanno perseguito questa integrazione. Per esempio, l'Italia, dove addirittura il grosso della occupazione nella cura è sommersa, al nero. Detto questo e nonostante queste criticità, la Francia evidenzia tassi di povertà molto al di sotto di quelli fatti registrare dall'Italia.

#### **6. L'insistenza sul tema del reddito per il disoccupato forse appare anche come l'ammissione della sconfitta definitiva delle politiche attive per l'inserimento. Ti do il pesce perché mi dichiaro incapace di darti la canna da pesca. Che senso hanno misure di reddito di inserimento prive di un collegamento obbligatorio ad interventi per il reimpiego ?**

In effetti hanno poco senso. Ma il punto non è tanto questo. Il problema semmai è il tipo di condizionamento al reimpiego, ovvero gli spazi di autonomia e possibilità di scelta concessi all'utente. Non è detto che l'obbligatorietà all'accettazione dell'impiego proposto porti a inserimenti stabili di per sé. Ad esempio, molti studi nel Regno Unito hanno mostrato come la forte enfasi sul reinserimento repentino nel mercato del lavoro, anche al costo di una occupazione non in linea con le proprie skills o back-ground professionale, spesso produca nuova dipendenza dall'assistenza. Per il tipo di formazione erogata (di breve periodo) e le forti condizionalità all'accettazione di qualunque proposta di lavoro, c'è una alta probabilità di ricadere in condizione di dipendenza dall'assistenza passiva. Diversa è l'esperienza dei paesi scandinavi. Qui

non solo i sussidi sono stati per lungo tempo più generosi e più lunghi, ma anche la formazione erogata di più lungo periodo, finalizzata a produrre non una occupazione purché sia, ma inserimenti più stabili. Non solo, accanto a questo genere di politiche (dell'offerta) questi paesi non hanno mai abbandonato le politiche industriali, ovvero l'intervento sulla struttura produttiva, volto a qualificare verso l'alto la domanda di lavoro e conseguentemente l'offerta di lavoro. Non ridurrei quindi tutto al problema delle condizionalità. Questo, in fondo, è un principio di minore entità rispetto al problema di come si crea lavoro, occupazione, non solo l'adeguamento e l'adattabilità dell'offerta di lavoro alle richieste del mercato.

**7. L'attuazione della nuova Aspi, magari con l'estensione ai collaboratori a progetto, non è già di per se una misura di reddito di inserimento ? In cosa consiste la novità che dovrebbe arrivare da un nuovo governo, per esempio contenuta nelle proposte del PD ?**

Non credo possa essere considerata una misura di reddito di inserimento. Aspi e mini aspi sono dispositivi tesi a sostituire gli strumenti di sostegno del reddito per i lavoratori. Mentre quando parliamo di reddito di inserimento o reddito minimo parliamo di politiche di contrasto alla povertà, dunque siamo in un altro ambito.

Non so quale sarà la novità che potrebbe arrivare da un nuovo governo. Credo che una revisione della recente riforma del lavoro dovrebbe puntare alla istituzione di una indennità di disoccupazione unica, a cui affiancare politiche ad hoc per il contrasto della povertà sul modello del Reddito minimo di inserimento che, come ho già detto, era stato introdotto anche in Italia, salvo poi essere tolto di mezzo nel giro di poco tempo. E il fatto che la sua sperimentazione avesse prodotto risultati positivi dovrebbe fare riflettere.

Ritengo però che anche così facendo non avremmo risolto tutti i problemi. La vera emergenza è il riassorbimento della disoccupazione e la creazione di nuovo lavoro. A questo obiettivo possono concorrere diverse politiche, dagli sgravi fiscali alle imprese, al rilancio degli investimenti produttivi, la ricerca, l'innovazione. Tutte cose giuste. Così come giusto sarebbe dotare finalmente il nostro paese di una seria politica nazionale contro la povertà. Ma a questo dovremmo affiancare un piano di rilancio dell'occupazione, magari laddove una domanda di lavoro in crescita già c'è, come tutto il versante dei servizi di cura. Certo si tratta spesso di occupazioni mal retribuite, quando non al nero. Ma questo dipende anche dalla mancata qualificazione di questo settore, da politiche sociali orientate in larga misura, non a contrastare questi circuiti del sommerso, ma ad alimentarli. Per fare questo c'è bisogno senz'altro di nuove risorse economiche e in questa fase molti potrebbero obiettare che si tratta di obiettivi irrealizzabili. In effetti, se si continua a guardare al welfare come un costo solamente o come spesa improduttiva non ci sono grandi alternative. Ma il welfare non è solo un costo. Il welfare, soprattutto quello dei servizi, può essere volano di crescita dell'occupazione, diretta e indiretta. Stime, oramai comunemente accettate, stabiliscono che per ogni donna che lavora sono dieci i posti di lavoro che si possono creare. D'altra parte, i servizi sociali non rispondono solo a bisogni di conciliazione tra vita e lavoro. Pensiamo alle trasformazioni demografiche e all'impatto che l'invecchiamento della popolazione sta avendo sull'emergere di nuovi bisogni sociali, così come di nuove professionalità legate alla cura delle persone.

**8. Qual è la proposta che auspica possa essere attuata in Italia ?**

Non ho una proposta specifica ma vorrei che la politica del lavoro si occupasse anche di queste cose appena dette, ovvero che il discorso sul welfare non fosse schiacciato solo sui tagli lineari o sulla tenuta della coesione sociale, bensì sul contributo che la spesa sociale può dare anche alla crescita dell'occupazione.

(\*) Andrea Ciarini, ricercatore in sociologia economica. Docente di sistemi di welfare in

Europa, Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche, Sapienza Università di Roma

## Se si ricomincia a parlare seriamente di reddito minimo

*Antonio Schizzerotto(\*) e Ugo Trivellato(\*\*)*

Nel dibattito politico si riaffaccia il tema del reddito minimo (garantito, di inserimento, di solidarietà attiva, di inclusione, o come lo si voglia chiamare). Di recente Tito Boeri e Roberto Perotti (1) hanno riaperto con lucidità la discussione.

L'arretratezza della situazione italiana risalta vistosamente dal confronto con i paesi dell'Unione Europea (2). Ma emerge altrettanto crudamente da uno sguardo a gran parte delle esperienze italiane di contrasto della povertà che si sono succedute negli ultimi quindici anni, a partire dal Reddito minimo di Inserimento (Rmi), e dallo stesso modo confuso con cui l'argomento è affrontato nel discorso pubblico.

### REDDITO MINIMO: DI CHE COSA STIAMO PARLANDO?

Il Reddito minimo (Rm) è un programma contraddistinto da quattro tratti qualificanti.

(a) È informato all'universalismo selettivo, detto altrimenti è erogato a tutte le famiglie che si trovano sotto una determinata soglia di povertà, che varia in funzione della composizione della famiglia. Non è dunque ristretto a particolari categorie di famiglie o persone, né sottosta a un vincolo di finanziamento che tipicamente porta al razionamento.

(b) Consta innanzitutto di un trasferimento monetario che integra il reddito familiare fino alla pertinente soglia di povertà, tiene quindi conto della disponibilità (il reddito e il patrimonio) e dai bisogni (la composizione) della famiglia.

(c) Affianca al trasferimento monetario azioni di sostegno sociale e, per le persone in età lavorativa e abili al lavoro, azioni di attivazione al lavoro (orientamento, formazione, placement) sostenute da condizionalità, nel senso che, in una logica di obblighi reciproci, il beneficiario non può sottrarsi né rinunciare a ragionevoli offerte di lavoro, pena la riduzione del trasferimento o l'esclusione dal programma.

(d) Il programma ha carattere strutturale, quindi durata illimitata. Certo, sussistendone le condizioni mira a portare le famiglie all'autosufficienza economica, quindi ad uscire dalla "trappola della povertà" – e dal programma stesso. Ma eroga il trasferimento monetario, e le azioni di sostegno connesse, fino a che la famiglia permane nella condizione di povertà.

Se introdotto, il Rm assorbirebbe tutte le misure categoriali mirate a contrastare la povertà (e in Italia sono una miriade). Ad affiancarlo rimarrebbero misure con altre finalità: vuoi di contrasto di specifiche condizioni di disagio, quali la disabilità e la non autosufficienza; vuoi politiche mirate ad altri obiettivi, quali il sostegno per i figli, la conciliazione lavoro-famiglia e simili.

D'altra parte, il Rm nulla ha a che vedere con l'ipotesi di un reddito di cittadinanza: un reddito universale, che garantisce a qualunque persona un trasferimento monetario a prescindere dalle sue condizioni economiche, slegato da qualsiasi obbligo. Un'ipotesi interessante sul piano della filosofia sociale, ma largamente impraticabile per ragioni vuoi economiche, vuoi di accettabilità sociale.

### LE MOLTE OMBRE DELLE ESPERIENZE ITALIANE

Nel 1998 il Rmi era decollato in maniera promettente, come sperimentazione su piccola scala – una quarantina di Comuni – orientata ad "apprendere dall'esperienza" in vista di una auspicabile generalizzazione del programma alla scala nazionale.

Ma le cose sono procedute in maniera contraddittoria e confusa, a causa di due cesure, dovute rispettivamente al ciclo politico e al riassetto in chiave "federalista" introdotto

dalla riforma costituzionale del 2001.

Al ciclo politico si deve la chiusura dell'esperienza del Rmi, sostituito con la legge finanziaria per il 2004, da un fantomatico "reddito di ultima istanza", mai attuato. Ancora più solerte, poi, è l'abrogazione, dopo una manciata di mesi, nel maggio 2008, del reddito di base del Friuli Venezia Giulia, decollato nel settembre 2007. In entrambi i casi, ciò avviene col subentro di un'amministrazione di centro-destra a una di centro-sinistra. A ben vedere, in entrambi i casi, non si tratta soltanto di chiusure di specifiche esperienze, ma di cambiamenti di rotta, che accantonando la prospettiva stessa di un'organica politica di contrasto della povertà in favore di molteplici interventi che poggiano sul tradizionale impianto categoriale del welfare italiano, su maggiori margini di discrezionalità, su un sovraccarico di compiti affidati agli enti locali, per di più accompagnato da trasferimenti di risorse magri quando non decurtati.

La riforma costituzionale del 2001, con l'ulteriore spostamento delle competenze in tema di assistenza sociale dallo Stato alle Regioni, stimola sì l'iniziativa delle Regioni. Ma è un'iniziativa tanto vivace quanto segnata da inadeguatezze. Esemplari, in proposito, sono le carenze, quando non le incongruenze, del Reddito di cittadinanza (!) della Campania e del Reddito minimo garantito del Lazio. Due le evidenze salienti, e preoccupanti.

(1) Si parla di «sperimentazione», ma in sostanza si afferma che i programmi sono provvisori, di breve durata, segnati dalle ristrettezze del bilancio.

(2) Si imbecca l'illusoria strada dei pronunciamenti enfatici (il titolo della legge campana è rivelatore), affiancati da programmi contraddittori con tali pronunciamenti: nelle due regioni l'intervento consiste, di fatto, nel solo trasferimento monetario, per di più in cifra fissa quindi neppure correlato ai fabbisogni delle famiglie povere (nel Lazio addirittura è su base categoriale e personale); vi è un forte razionamento, sicché la percentuale di beneficiari rispetto ai richiedenti ammissibili è decisamente bassa.

In sostanza non si sono venuti consolidando strumenti in grado di dare attuazione a un coerente, progressivo impegno sul versante della lotta alla povertà. E c'è da interrogarsi se ci sia, nelle classi dirigenti così come nell'opinione pubblica, adeguata consapevolezza dei termini del problema. Ne sono una spia la sciatta disinvoltura con cui in appelli pubblici si parla, vagamente, di "reddito di cittadinanza"; o tout court il fatto che lo si nomini a sproposito, quanto si avanza una proposta (dal Movimento 5 Stelle, se ben capiamo) - che nulla ha a che fare con il Rmi - di un reddito minimo a termine, di tre anni, per i senza lavoro .

## **MA IL REDDITO MINIMO SI PUÒ FARE: IL CASO DELLA PROVINCIA DI TRENTO**

Ma un serio, sostenibile, reddito minimo si può cominciare a realizzare. A breve, Acli e Caritas lanceranno un "Patto aperto contro la povertà", che poggerà su una circostanziata proposta di introduzione progressiva del "Reddito di inclusione sociale" (3).

Inoltre, qualcuna delle esperienze in atto si iscrive fra le virtuose. Il caso più recente è quello del Reddito di Garanzia (RG) della Provincia autonoma di Trento (PAT): un trasferimento monetario che porta a 6.500 euro annui il reddito disponibile equivalente (in base all'Icef, l'indicatore della situazione economica familiare trentino, una versione affinata dell'indicatore nazionale), accompagnato da azioni di integrazione sociale e di attivazione al lavoro.

I lineamenti amministrativi e finanziari di questa misura sono stati recentemente illustrati da Gianfranco Cerea (4). Qui riporteremo, invece, i risultati delle analisi sull'equità e sull'efficacia del RG che l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche (IRVAPP) ha iniziato a condurre dal momento in cui la misura è stata disegnata.

Un primo indicatore, di carattere amministrativo più che economico o sociale, del grado di equità di una politica di sostegno al reddito è, ovviamente, costituito dalla proporzione dei suoi beneficiari che hanno davvero titolo per riceverla, che non ci siano cioè "falsi positivi". Nel corso del primo anno di applicazione della misura (2010), gli uffici della

PAT – attraverso accurati controlli – avevano stabilito che circa il 93% delle famiglie inizialmente ammesse alla misura ne rispettavano le condizionalità. Poiché quei controlli sono continuati nel tempo e la numerosità dei falsi positivi si è progressivamente ridotta, si può ragionevolmente assumere che attualmente la loro presenza sia pressoché nulla.

La questione più importante che pone un programma quale il RG trentino riguarda, però, la sua capacità di migliorare le condizioni di vita delle famiglie beneficiarie. Su questo argomento, Irvapp ha svolto una rigorosa valutazione degli effetti secondo l'approccio "contro fattuale". Sono state condotte due rilevazioni, a distanza di due anni l'una dall'altra (2009 e 2011), su un campione di 600 famiglie che hanno avuto accesso al RG e su un campione di oltre 900 famiglie con reddito disponibile equivalente superiore, ma non troppo, alla soglia dei 6.500 euro annui e si sono misurate le variazioni nelle condizioni di vita rispettivamente registrate dai due campioni, nel biennio. Si è quindi calcolata la differenza fra queste variazioni – la cosiddetta differenza nelle differenze: nella ragionevole ipotesi che in assenza del RG sarebbero state le stesse nei due gruppi, questa differenza fornisce una credibile stima degli effetti del programma. I risultati principali sono riassunti nella tavola che segue. Essa riporta la media dei miglioramenti (o peggioramenti) in alcuni significativi ambiti delle condizioni di vita conosciuti dalle famiglie trattate e imputabili causalmente al RG (ossia determinati al netto di eventuali altre variazioni, positive o negative, dovute a fattori diversi dal RG stesso).

| Condizioni di vita                                    | Nazionalità del capo-famiglia |           |
|---|-------------------------------|-----------|
|   | Italiana                      | Straniera |
| Probabilità di vivere in condizioni di deprivazione   | -0,04                         | -0,16**   |
| Spesa mensile per consumi alimentari (in euro)        | -7,12                         | +96,99*   |
| Spesa mensile per beni durevoli (in euro)             | +113,50*                      | +75,85*   |
| Tasso percentuale di partecipazione alla forza lavoro | -4,96                         | +5,93*    |
| Tasso percentuale di disoccupazione                   | -6,05*                        | +4,02     |

\* p<math>\leq 0,10</math>; \*\* p<math>\leq 0,05</math>

Fonte: IRVAPP, 2012, Rapporto preliminare sugli impatti del Reddito di Garanzia nel periodo Ottobre 2009-Ottobre 2011, a cura di N. Zanini.

Dai dati in questione si possono trarre le seguenti conclusioni:

- i) Il RG ha effetti più estesi tra gli immigrati che tra i nativi per la buona ragione che mediamente peggiori, anche tra le famiglie che hanno accesso al RG, sono le condizioni di vita dei primi;
- ii) il RG produce riduzioni dei rischi di trovarsi in condizioni di severa deprivazione materiale e lo fa in misura davvero incisiva nel caso delle famiglie immigrate;
- iii) il RG aumenta significativamente le capacità di spesa mensile per alimentari degli immigrati ma non per i nativi (per i quali rimane sostanzialmente invariata) perché questi ultimi appartengono assai più spesso dei primi a famiglie di dimensioni assai più ridotte, composte da soggetti anziani e con minori bisogni di carattere alimentare;
- iv) il RG consente significativi incrementi della spesa mensile in beni durevoli e lo consente più per i nativi che per gli immigrati proprio perché i primi devono sostenere



minori spese alimentari;

v) il RG o, meglio, le misure di attivazione da esso previste non producono effetti particolarmente incisivi sull'occupazione (si noti che le variazioni nel tasso di partecipazione alla forza lavoro e nel tasso di disoccupazione sono dello stesso segno, peraltro negativo per i nativi e positivo per gli immigrati). Naturalmente, quest'ultimo risultato va giudicato alla luce della generale contrazione dell'occupazione indotta dalla crisi economica e tenendo conto che, in ogni caso, il RG non genera alcun disincentivo alla partecipazione al mercato del lavoro.

### SI PUÒ TRARRE QUALCHE INSEGNAMENTO DALL'ESPERIENZA TRENTINA?

L'esperienza del RG trentino, in atto, ormai, da 43 mesi, dimostra che è possibile dar vita, anche nel nostro Paese, a serie misure contro la povertà basate sul criterio dell'universalismo selettivo, ossia capaci di garantire l'accesso ai benefici da esse previsti a tutte le famiglie che si trovano in condizioni di effettive ristrettezze economiche, senza dover ricorrere a poco compassionevoli dinieghi ex post, causati da stime meramente intuitive della platea dei beneficiari e dell'opportuno ammontare delle erogazioni e senza, per questo, far saltare i bilanci pubblici.

In particolare il RG trentino prova che gli obiettivi appena espressi possono essere raggiunti a condizione: (i) di modulare l'ammontare e la durata delle erogazioni in rapporto alla consistenza dei reali bisogni dei beneficiari; (ii) di controllare sistematicamente il rigoroso rispetto delle condizionalità di accesso alla misura; e (iii) di accompagnarla da interventi di attivazione rispetto al mercato del lavoro. In effetti il costo medio annuo della misura trentina è stimabile in 16 milioni di euro, pari a meno di 3 euro al mese per residente. Questa esperienza dimostra, infine, che le misure di reddito minimo richiedono un attento, quasi quotidiano, governo del loro funzionamento al fine di renderle via via più efficienti, eque ed efficaci.

Questi risultati possono essere raggiunti solo se al disegno "politico" e "amministrativo" della misura si accompagna, fin dall'inizio, il disegno "tecnico" della sua valutazione; se quest'ultima si configura anche come rigorosa valutazione degli effetti, improntata alla logica "contro fattuale", e non solo come generico monitoraggio di carattere amministrativo e contabile; infine, se gli esiti della valutazione di impatto sono presi in seria considerazione da quanti rivestono le responsabilità politiche e amministrative.

(\*) IRVAPP - Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche e Università' di Trento

(\*\*) IRVAPP - Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche e Università' di Padova

Note

(1) Boeri T. e R. Perotti, "[Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito](#)", Lavoce.info, 05.03.2013

(2) Vedi recentemente Perazzoli G., "Reddito minimo garantito: ce lo chiede l'Europa", Micromega, 3, 2013, pp. 175-187.

(3) Buona parte delle valutazioni sull'esperienza italiana vengono da Spano P., U. Trivellato e N. Zanini, Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?, Quaderno tecnico n 1, 2013, che sarà presto disponibile nei siti di Acli e Caritas.

(4) Cerea G., "[Il reddito minimo? Si può fare](#)", Lavoce.info, 15.03.2013

### Troppo diverse le proposte in campo, avviare la nuova social card

Alessandro Geria (\*) e Livia Ricciardi (\*\*)

La disoccupazione crescente, l'allargarsi del disagio sociale, l'ampliamento dell'area delle famiglie in condizioni di difficoltà, che nel nostro Paese si caratterizza per alcune peculiarità, una fra tutte l'accentuata povertà nelle coorti di età estreme, anziani e minori<sup>[1]</sup>, hanno portato l'attenzione su misure di carattere assistenziale di contrasto alla povertà.

Si tratta di un'idea che, nella forma di un reddito minimo garantito di mille euro al mese per tre anni, spicca con forza nel programma elettorale del Movimento 5 Stelle, che compare nella relazione finale dei saggi<sup>[2]</sup> nominati dal capo dello Stato, in cui si chiede «la revisione dell'assistenza e l'eventuale introduzione di un reddito minimo di inserimento» e che, da ultimo, è stata evocata dal neo presidente del Consiglio [Enrico Letta](#) nel suo primo discorso alla Camera<sup>[3]</sup>, che ha parlato di un “reddito minimo per le famiglie bisognose con figli piccoli”.

La discussione, come sottolineato da diversi studiosi, rischia di essere affrontata in maniera non corretta utilizzando in modo indistinto strumenti che hanno natura, obiettivi e beneficiari diversi tra loro. Non entriamo qui nel dettaglio delle diverse risposte che vengono date, nel dibattito e nelle singole situazioni europee, al problema della povertà (dal reddito di cittadina, al basic income, al salario sociale ai più selettivi reddito minimo garantito e reddito minimo di inserimento,) ma ci limitiamo a descrivere alcune delle proposte di livello nazionale formalmente in campo in questo momento.

### **Le proposte di legge sul reddito minimo di inserimento**

Sotto la dicitura di “reddito minimo” si possono infatti celare impostazioni anche molto diverse, come è reso evidente da una rapida descrizione delle due proposte di legge presentate nella presente legislatura, una di iniziativa popolare ed una del PD, mentre il Movimento Cinque Stelle non ha ancora formalizzato le proposte presentate in campagna elettorale.

La prima proposta di legge di iniziativa popolare (con oltre 50.000 firme raccolte da circa 170 associazioni) punta ad istituire un reddito minimo di cittadinanza di 600 euro mensili. Il finanziamento viene posto a carico della fiscalità generale, senza una stima dei costi.

La seconda iniziativa, di alcuni deputati Pd, fa riferimento ancora ad un reddito di cittadinanza (500 euro mensili) ma con requisiti più stretti ed è presentata in forma di sperimentazione delimitata sia temporalmente, con una durata di due anni e mezzo, dal 2013 al 2015, sia territorialmente, con priorità alle regioni con più alti [tassi di disoccupazione](#) e di povertà assoluta. In entrambi i progetti di legge il reddito minimo spetterebbe ad individui dai 18 anni fino all'età pensionabile, disoccupati o anche con occupazione precaria, purchè con reddito personale imponibile non superiore ad 8 mila euro nel primo caso ed Isee non superiore a 6.880 euro, nel secondo. La sperimentazione, nonchè la previsione di un importo del sussidio inferiore e di una individuazione della soglia commisurata alla condizione economica familiare, individuata tramite Isee, rispetto alla proposta di iniziativa popolare consentono alla proposta Pd di “contenere” la spesa annua a 2 miliardi di euro, mentre per l'altra proposta, come già detto, non vengono quantificati i costi.

La seconda proposta si differenzia dalla prima anche perché il reddito minimo viene condizionato all'accettazione di un percorso di inserimento lavorativo o di un lavoro, anche a termine, mentre nella proposta di iniziativa popolare vi è una stringente condizione di congruità, vale a dire che anche in quel caso si perde il diritto al reddito minimo se non si accetta un'offerta di lavoro, ma solo se tale offerta è “congrua” rispetto al precedente lavoro e rispetto alle competenze, anche informali, possedute.

Si tratta di differenze non di poco conto. Vale la pena accennare al fatto che la prima delle due proposte descritte, quella di iniziativa popolare, contiene una delega a riordinare la disciplina delle prestazioni assistenziali erogate dallo Stato, in modo da renderle coerenti con l'istituzione del reddito minimo garantito prevista nella presente legge, una delega al Governo per riformare la disciplina degli ammortizzatori sociali, una delega al Governo per l'introduzione di un salario minimo.

Quest'ultima proposta è del tutto inopportuna nella situazione italiana, laddove si

consideri l'amplessima copertura della contrattazione collettiva, il cui ruolo insostituibile sarebbe indebolito. Per quanto riguarda il riordino degli ammortizzatori sociali, si tratta di una proposta quanto meno intempestiva. La tematica è stata infatti positivamente affrontata meno di un anno fa dalla riforma Fornero, la quale unifica le precedenti indennità di disoccupazione nella nuova Aspi, che copre anche le tipologie flessibili ed i lavori brevi e stagionali, ed affida a Fondi bilaterali di solidarietà, creati sulla base di accordi di settore, il compito di estendere la cassa integrazione ai settori che oggi ne sono privi. La riforma non va modificata, va semmai attuata, senza voler negare le difficoltà di creare i previsti fondi contrattuali, ma senza con questo rinunciare a coglierne le grandi opportunità. E' appena il caso di sottolineare che gli ammortizzatori sociali, per la loro stessa funzione, in tutti i sistemi sono necessariamente condizionati alla disponibilità a lavorare.

### **Il ruolo del workfare**

Certamente il condizionamento all'accettazione di un lavoro può essere più o meno stringente a seconda della platea di beneficiari che viene presa in considerazione.

Ma certamente in forme di reddito minimo come quelle descritte deve essere un collegamento piuttosto stretto.

Vanno infatti tenute presenti le possibili conseguenze di forme troppo "larghe", quali quelle assimilabili al reddito di cittadinanza, che divaricano la dimensione economica del trasferimento da quella lavorativa: il rischio di favorire forme di elusione e di lavoro irregolare, il rischio di scoraggiare il lavoro part-time e il lavoro occasionale, il rischio di abbandono del mercato da parte del lavoro femminile, il rischio di rinuncia al lavoro da parte dei soggetti svantaggiati e più in generale di scoraggiamento nella ricerca di occupazione, nonché l'elevata disomogeneità dei mercati del lavoro e dei tassi di occupazione presenti nelle diverse regioni italiane.

Versioni molto spinte come quelle che vanno verso il reddito di cittadinanza e che non prevedono, di fatto, forme di workfare, quelle tradizionalmente sostenute da movimenti di sinistra, rischiano di saldarsi con correnti di pensiero esattamente opposte che, privilegiando una forma di sostegno basata sulla mera erogazione monetaria, rinunciano al pieno inserimento sociale di alcuni soggetti deboli o comunque accettano minori garanzie retributiveola fuoriuscita dal mondo del lavoro.

Semmai in Italia la questione è che le forme di condizionamento all'accettazione di un lavoro non sono accompagnate dalla capacità del sistema dei servizi per l'impiego, al di là dell'attuale lunga fase di recessione, di proporre percorsi di inserimento/reinserimento lavorativo.

Questo è stato evidenziato dai maldestri tentativi degli ultimi anni, dettati anche dalle raccomandazioni dell'UE sulla flexsecurity, di inserire i percettori di ammortizzatori sociali in percorsi di politiche attive, che, quando sono stati realizzati, si sono spesso dimostrati poco mirati sia rispetto ai fabbisogni professionali del mercato che rispetto alle esigenze di occupabilità degli individui.

### **Le misure di contrasto alla povertà in un'ottica di approccio integrato**

Fare chiarezza sulla diversità di obiettivi e beneficiari delle diverse proposte in campo è essenziale per recuperare in termini di efficacia delle politiche quello "spread" negativo che il nostro Paese registra rispetto al resto dell'Europa, ma anche per affrontare la non secondaria questione della sostenibilità finanziaria.

Parlare di misure di contrasto alla povertà è cosa diversa dal riferirsi alle misure di reddito minimo appena viste e, dati i notevoli problemi di sostenibilità finanziaria, è

indispensabile riferirsi a misure molto selettive che affrontino la multidimensionalità dell'esclusione sociale.

In tal caso, ci si deve porre in un'ottica di personalizzazione degli interventi che associ misure di integrazione sia sociale che lavorativa. L'approccio da preferire è quello dell'"integrazione attiva", tenendo insieme tre elementi: un'assistenza al reddito, un collegamento con il mercato del lavoro, un percorso di inserimento anche sociale, compreso l'accesso ad una serie di servizi.

Questo significa collocare gli strumenti di lotta alla povertà all'interno di un progettazione calibrata sulla situazione socio-economico-familiare della persona, governata da una regia pubblica, ma molto orientata a valorizzare il tessuto organizzato della società ed in cui l'accesso al lavoro va messo in relazione con gli altri elementi del contesto, integrando i diversi network di protezione sociale, per far fronte alle forme di svantaggio multiplo e complesso sempre più presenti nelle nostre realtà.

Tutto ciò sul piano delle politiche sociali rimanda ad almeno tre questioni problematiche, connesse tra di loro: l'attuale sistema dei trasferimenti economici assistenziali, la infrastrutturazione della rete dei servizi, i rapporti tra livelli istituzionali (Stato, Regioni, Comuni).

Le misure di integrazione del reddito assorbono buona parte della spesa socio-assistenziale, ma queste sono dirette nella grandissima parte a specifiche categorie di soggetti e solo in misura molto ridotta raggiungono le famiglie in condizioni economiche più svantaggiate. Ai tre decili di famiglie più povere va poco più del 50% del complesso delle erogazioni monetarie, mentre il resto si distribuisce fra le famiglie a reddito medio o alto.

Nella classificazione europea la voce del nostro bilancio relativa all'esclusione sociale pesa per appena lo 0,1% del Pil contro lo 0,3% della media europea ed anche per la voce famiglia e minori la nostra spesa è circa la metà (1,2%) rispetto a quella europea.

Ma vi è un altro elemento da tenere presente ovvero l'inefficacia dei nostri trasferimenti; infatti, se il rischio povertà in Italia è abbattuto di 4 punti dopo la loro erogazione, questo valore in Europa corrisponde a 8 punti e per i minori addirittura si va da 7 dell'Italia ai 13 dell'Europa.

Non mancano, certamente le misure economico-assistenziali, ma siamo carenti (in questo senso con noi la Grecia e l'Ungheria) di una misura universale ed adeguata di contrasto alla povertà.

L'impegno, quindi, che l'Italia ha assunto con i Piani nazionali di Riforma 2011 e 2012 di contribuire all'obiettivo europeo della riduzione delle persone in condizioni di povertà ed esclusione entro il 2020 con 2 milioni e 200 mila persone, sui 20 milioni previsti a livello di Unione, impone di identificare puntualmente una strategia per il futuro, anche utilizzando al meglio le risorse dei fondi comunitari 2014/2020, ed in particolare del Fondo sociale europeo, che la Commissione europea ha proposto sia dedicato per almeno il 20% in ogni Stato all'obiettivo tematico "promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà".

Visti i vincoli dati dalla finanza pubblica, il Governo si è impegnato a sperimentare una misura di contrasto alla povertà assoluta, selettiva e condizionata alla partecipazione a percorsi di ricerca attiva di lavoro (cosiddetta nuova social card), con la quale si intende anche tradurre quanto "raccomandato" dall'Unione Europea di operare su tre pilastri: supporto al reddito adeguato; mercati del lavoro inclusivi; accesso a servizi di qualità.

Quanto indicato dai "10 saggi" del gruppo di lavoro socio economico nominati dal Presidente Napolitano nell'"Agenda possibile" e poi le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Letta sembrano collocare puntualmente dentro il quadro degli interventi di politica sociale le scelte sul reddito minimo, rivolte soprattutto alle famiglie bisognose con figli.

## Le caratteristiche della nuova “social card”

Per questo motivo è utile porre attenzione alla sperimentazione della nuova “Carta acquisti”, prevista dall’art.60 del D.L n. 5/2012 convertito in L.35/2012, ed appena avviata con la pubblicazione sulla G.U. n.102 del 3 maggio scorso del Decreto Interministeriale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze. Perché può offrire quegli elementi per ricalibrare un programma di tipo universale, compatibile con le difficoltà dei bilanci pubblici - rivolto pertanto a tutti i soggetti in difficoltà - e condizionato a precise regole di comportamento ed a stringenti criteri di verifica delle condizioni socio economiche

Rispetto alla social card in vigore dal 2008 ne eredita il nome, condivide il Fondo da cui attinge i (ridotti) finanziamenti e l’infrastruttura, ma nei contenuti appare molto diversa dalla precedente: il target delle famiglie in condizioni di estremo disagio, ampliato anche a nuclei il cui richiedente non è cittadino italiano, valutato sulla base di precisi requisiti economici, familiari e lavorativi; gli importi economici differenziati; la presa in carico e la predisposizione di percorsi di reinserimento sociale e lavorativo; la titolarità dei comuni sia nel processo di selezione dei beneficiari che nelle scelte gestionali ed il necessario raccordo con le altre istituzioni locali; l’attivazione di precisi processi di verifica e valutazione degli esiti. Tutti elementi che intendono superare i limiti evidenti di efficacia della precedente esperienza evidenziati anche dalla stessa Commissione di indagine sull’Esclusione sociale. [4]

La sperimentazione della nuova carta mira a definire una politica di contrasto alla povertà basata invece su una azione di promozione umana, sociale e lavorativa di famiglie che vivono una situazione di esclusione. Si tratta di un passaggio non agevole culturalmente, ma anche impegnativo da un punto di vista amministrativo ed organizzativo, soprattutto in questa fase di contrazione di risorse a disposizione dei bilanci dei Comuni.

E’ evidente che l’entità delle risorse appostate (50 milioni di euro), la platea limitata e la durata annuale sono vincoli molto stringenti, che non inficiano però l’obiettivo di avere indicazioni utili sull’efficacia dello strumento da affinare, generalizzare ed eventualmente rendere strutturale. Anzi debbono indurre gli attori in campo, siano essi istituzionali che sociali - anche se il ruolo di questi ultimi non è abbastanza evidenziato nel decreto istitutivo - a rafforzarne il carattere di innovatività e sperimentalità delle azioni integrate e quindi le prassi di cooperazione, a stabilizzare i flussi informativi e la conseguente puntuale valutazione.[5] Lo stesso articolo 9 del Decreto anticipa che la sperimentazione è oggetto di valutazione “al fine di fornire elementi per la successiva proroga del programma Carta Acquisti per la possibile generalizzazione della misura, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, come strumento di contrasto alla povertà assoluta”.

E’ bene ricordare che la sperimentazione del RMI (reddito minimo di inserimento) e le poche esperienze regionali avviate e concluse negli ultimi anni hanno evidenziato i punti più alti di criticità proprio nella selezione puntuale dei beneficiari e nella predisposizione e attuazione di percorsi personalizzati di reinserimento sociale e lavorativo.

Le città interessate sono 12, ovvero quelle con più di 250 mila abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona) cui vengono trasferite le risorse in ragione dell’incidenza della povertà assoluta sulla popolazione nella ripartizione territoriale di riferimento. La Regione Sicilia aveva anticipato un interessamento alla diffusione sull’intero territorio regionale dell’intervento, affidandosi alle risorse della riprogrammazione dei fondi comunitari.

Si rivolge a famiglie in condizioni economiche e lavorative di estremo disagio, in cui siano presenti dei minori, con un trasferimento economico differenziato a seconda della composizione del nucleo, che va da un minimo di 231 euro per due membri fino a 404 mensili per nuclei di cinque e più persone. Su questo punto sono state sollevate osservazioni critiche rispetto al fatto che l’entità del beneficio non è graduato in ragione

dell'entità della condizione economica (sia pure modesta della famiglia).

Vediamo più nel dettaglio i requisiti richiesti alle famiglie che debbono avere tra i componenti un minore d'età :

Condizioni personali del richiedente:

- cittadino o familiare di italiano o comunitario o cittadino straniero con permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo;
- residenza nel Comune interessato da almeno 1 anno.

Condizioni di accesso del nucleo familiare:

Economiche:

- ISEE non superiore a 3.000 euro;
- valore ai fini ICI della abitazione di proprietà inferiore a euro 30.000;
- patrimonio mobiliare e valore dell'indicatore della situazione patrimoniale, ai fini Isee, inferiore a 8.000 euro;
- trattamenti economici "sociali", anche esenti Irpef, inferiore a complessivi 600 euro;
- limiti sul possesso di auto e motocicli (assenza di autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta o immatricolati nei tre anni precedenti ma di ridotta cilindrata).

Lavorative:

- Assenza di lavoro per tutti gli adulti e almeno un componente disoccupato da almeno 36 mesi oppure stato di disoccupazione/inoccupazione per tutti gli adulti ed un componente occupato con lavoro flessibile e con redditi da lavoro complessivamente inferiori a euro 4.000, nei sei mesi precedenti.

Condizioni di precedenza per l'accesso a parità di condizioni:

- disagio abitativo;
- nucleo costituito esclusivamente da genitore solo e figli minorenni;
- nucleo con tre o più figli minorenni, ovvero con due figli e in attesa del terzo figlio;
- nucleo familiare con uno o più figli minorenni con disabilità;
- ulteriori criteri sono la numerosità dei figli e l'età del figlio più piccolo.
- i Comuni possono prevedere altri criteri concordandoli con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Oltre al beneficio economico la misura prevede un progetto personalizzato di presa in carico che deve fondarsi sulla rete dei servizi sociali (servizi di segretariato sociale, servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale, equipe multidisciplinare e l'individuazione di un responsabile del caso, interventi e servizi per l'inclusione attiva) e sottoscritto per adesione dagli stessi beneficiari i quali si debbono impegnare a:

- a) tenere contatti con i responsabili del progetto;
- b) svolgere atti di ricerca attiva di lavoro;
- c) aderire a progetti di formazione o inclusione lavorativa;
- d) frequentare la scuola;
- e) tenere comportamenti di prevenzione e cura della salute.

Questa dimensione ci riporta a uno dei nodi critici, quello dato dal ruolo delle comunità locali e delle istituzioni territoriali ed in particolare del sistema degli interventi e dei servizi necessari a dare alla misura quel carattere promozionale che affronta non soltanto gli effetti (la carenza reddituale), ma che offrendo concrete opportunità, predisporre con la famiglia un percorso per il superamento delle cause del disagio.

La sperimentazione del Reddito minimo di inserimento ha incontrato proprio su questo versante le maggiori difficoltà: pochi i programmi di inclusione attivati rispetto alla platea

dei beneficiari, come anche carente è risultato il sistema di accompagnamento e controllo. Evidenziando che per garantire le funzioni e le responsabilità ad esso affidate, il sistema dei servizi territoriali necessita di integrazione, qualificazione, sul piano organizzativo e professionale e di gestione ad un livello adeguato. E quindi più di ambito territoriale piuttosto che di singolo Comune, soprattutto per quelli di piccole dimensione. Tra le carenze che maggiormente potrebbero minare un efficace funzionamento della misura vanno ricordate quelle, già citate, relative ai servizi per l'impiego.

### **Ruolo dei Comuni nelle procedure e nell'organizzazione della misura**

I Comuni rappresentano quindi un punto di riferimento essenziale perché ad essi sono attribuiti una serie di compiti legati alla selezione dei beneficiari, da realizzare con avviso pubblico (è prevista anche la possibilità di limitare l'area dei beneficiari a quanti rispondono ai requisiti e sono già assistiti dai servizi ma questa possibilità sembra sarà scelta da pochi Comuni), alla definizione delle graduatorie dei beneficiari e alla selezione dei gruppi di controllo, alla predisposizione ed attuazione dei progetti personalizzati (per un numero pari alla metà fino ad un massimo dei due terzi dei nuclei familiari ammessi al beneficio) ed alle revoche dal beneficio a fronte di comportamenti contrari al progetto personalizzato, alla promozione degli accordi di collaborazione in rete con le altre amministrazioni competenti in materia di servizi all'impiego, tutela della salute, istruzione, e con soggetti privati attivi nella lotta contro la povertà, alla attivazione dei flussi informativi sia nei confronti del soggetto attuatore (Inps) che del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I comuni destinatari quindi dovranno, presumibilmente nel mese di giugno, rendere pubblici i bandi ed entro metà settembre predisporre la graduatoria dei nuclei familiari richiedenti, dalla quale verranno eliminati i richiedenti che non rispondono ai requisiti sulla base dei controlli incrociati con le altre Amministrazioni centrali.

Vista la rilevanza e la delicatezza che assume questa sperimentazione, Cgil Cisl e Uil<sup>[6]</sup>, hanno avviato un confronto con il Ministero sia in sede politica che tecnica perché, in una corretta logica sussidiaria le parti sociali e le organizzazioni di terzo settore e del volontariato, siano coinvolte, da subito, nei territori non solo nella gestione degli interventi, ma nella stessa progettazione, con la costituzione di specifiche cabine di regia.

Il coinvolgimento attivo del partenariato sociale e una stabile interlocuzione con il sindacato e le altre organizzazioni sociali, che accompagni l'attuazione del programma, può certamente ampliare le potenzialità informative (che debbono andare oltre gli sportelli informativi istituzionali) in modo da raggiungere i nuclei familiari in condizioni di maggior disagio, permettere una selezione più efficace dei beneficiari rispetto alle specificità territoriali (ad esempio rispetto ai criteri preferenziali ed alla loro ponderazione), favorire e sostenere la collaborazione interistituzionale, partecipare alla valutazione qualitativa e stabilizzare le buone pratiche avviate. Ma soprattutto costituire quel tessuto favorevole alla predisposizione di opportunità concrete di inserimento socio-lavorativo.

In particolare, per la sperimentazione della nuova social card non è pensabile fare affidamento sul solo sistema dei servizi per l'impiego così come esso è attualmente strutturato, che ha dimostrato di non essere in grado di affrontare le sfide portate da questi anni di disoccupazione crescente. In attesa di un rafforzamento del sistema promesso molte volte e da molti anni, vanno attivate dai comuni coinvolti nell'ambito delle cabine di regia territoriali con le parti sociali anche i loro enti bilaterali, gli operatori del settore, comprese le agenzie del lavoro che possono mettere a disposizione la loro esperienza. Il lavoro comune dovrà individuare: i fabbisogni formativi delle persone coinvolte; a partire dalle competenze già possedute; quelli professionali con una lettura del territorio che evidenzia settori ed aziende in crescita; gli strumenti contrattuali utilizzabili, come la somministrazione di lavoro, i tirocini, l'apprendistato, nonché specifici incentivi all'occupazione.

Sono ancora di stringente attualità le conclusioni del convegno promosso nel 2009 da Anci-Legautonomie-Upi-Cgil Cisl Uil- Forum Terzo settore nel quale si affermava che "...nella lotta contro la povertà serve un Piano strutturale che partendo dalle condizioni di maggior bisogno, affronti, in maniera graduale, la complessità e la pluridimensionalità del fenomeno agendo con strumenti che prevedano contestualmente forme di protezione economica, di attivazione personale e familiare e di inclusione sociale."<sup>[7]</sup>

(\*) (\*\*) Alessandro Geria, Livia Ricciardi della Cisl nazionale, Dipartimento delle Politiche sociale e della Salute, Dipartimento Lavoro

<sup>[1]</sup> "Dividendo la popolazione in tre fasce di età (bambini 0-17 anni, adulti 18-64 ed anziani 65+), quella degli adulti appare nel complesso la più protetta... Quanto ai minori, nella larga maggioranza dei paesi (18 su 27, compresa l'Italia) sono loro i più esposti al rischio di povertà, con l'Italia tra i paesi in cui più elevato risulta il rischio di povertà infantile (24,7%)." Povertà ed esclusione sociale – L' Italia nel contesto europeo - Quaderni della ricerca sociale, Ministero del Lavoro e della politiche sociali. Anno 2012 Tra gli utenti dei centri di ascolto delle Caritas diocesane nel 2011 "Rispetto al 2009 (il salto temporale di un biennio consente di apprezzare maggiormente gli effetti di medio periodo della crisi economica), si osserva un forte incremento della componente demografica in età avanzata.... A tale tendenza si associa l'incremento di utenti con figli minori conviventi (+52,9%) e una sostanziale stabilità nel numero di persone separate o divorziate (+5,5%)." I ripartenti. Povertà croniche ed inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia", Caritas italiana

E' utile ricordare a questo proposito la Raccomandazione della Commissione Europea (2013/112/UE) dello scorso febbraio "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" nella quale si ribadisce la particolare esposizione dei bambini alla povertà ed all'esclusione e la necessità di strategie integrate che assicurino non solo la sicurezza materiale ma anche le pari opportunità.

<sup>[2]</sup> *La questione del reddito minimo di inserimento*

Da diverse parti è stata avanzata la proposta di introdurre un reddito minimo di inserimento, che leghi il sostegno ad una "condizione di povertà" e all'inserimento lavorativo e sociale (ad esempio, attraverso formazione e tirocini, o altre iniziative previste dalle politiche attive del lavoro), al fine di evitare che una condizione di difficoltà economica temporanea diventi strutturale e si trasformi in esclusione sociale. Tali misure, onerose e quindi difficilmente realizzabili nelle attuali condizioni di bilancio a meno di una decisa redistribuzione delle risorse disponibili, hanno dato buona prova in alcuni paesi europei (ad esempio la Francia). Il Gruppo di lavoro non ha avuto modo di analizzare in dettaglio le diverse proposte; tuttavia, ritiene utile suggerire un approfondimento della questione nell'ambito di un possibile ridisegno delle politiche sociali.

<sup>[3]</sup> "La riforma del nostro welfare richiede azioni di ampio respiro per rilanciare il modello sociale europeo. Il welfare tradizionale, schiacciato sul maschio adulto e su pensioni e sanità, non funziona più. Non stimola la crescita della persona e non basta a correggere le disuguaglianze. Non occorrono isterismi. Occorre un cambiamento radicale: un welfare più universalistico e meno corporativo, che sostenga tutti i bisognosi, aiutandoli a rialzarsi e a riattivarsi. Per un welfare attivo, più giovane e al femminile, andranno migliorati gli ammortizzatori sociali, estendendoli a chi ne è privo, a partire dai precari; e si potranno studiare forme di reddito minimo, soprattutto per famiglie bisognose con figli."

<sup>[4]</sup> Commissione di indagine sull'esclusione sociale, Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale – Novembre 2009

<sup>[5]</sup> Nel decreto ad esempio viene adottato un approccio scientificamente fondato di tipo



contro fattuale, con la individuazione di gruppi di controllo (beneficiari della prestazione economica senza presa in carico e progetto personalizzato e quanti hanno una presa in carico ma non godono del beneficio economico) per valutarne l'efficacia.

[6] Documentazione a riguardo può essere consultata sul sito della Cisl  
<http://www.cisl.it/sito-sociali.nsf/sociali?openpage>

[7] Documento conclusivo del Convegno promosso dall'Osservatorio sulla Legge 328/2000 "Crisi economica, povertà ed esclusione sociale: la necessità di un piano nazionale" - Roma febbraio 2009

Newsletter n.111 del 21/05/2013 dell'ASSOCIAZIONE NUOVI LAVORI **DIRETTORE ANL:** Antonio TURSILLI  
**DIRETTORE RESPONSABILE:** Ferruccio PELOS **COMITATO DI REDAZIONE:** Stefano BARBARINI, Lea BATTISTONI, Sveva BATTISTONI, Giuseppantonio CELA, Mario CONCLAVE, Luigi DELLE CAVE, Fabio FONZO, Emiliano GALATI, Andrea GANDINI, Leonardo GRANNONIO, Pier Luigi MELE, Raffaele MORESE, Gabriele OLINI, Ferruccio PELOS, Antonio SGROI, Manuela SHAHIN, Franco SILVESTRI, Antonio TURSILLI **EDITORE:** Associazione Nuovi Lavori - PERIODICO QUINDICINALE n.111 anno 6 del 21.05.2013, registrazione del Tribunale di Roma n.225 del 30.05.2008

Copyright, 2013 - NEWSLETTER NUOVI LAVORI. Tutti i diritti riservati.