

Verso schemi di reddito minimo europei?

L'IDEA DI UN WELFARE EUROPEO: QUALI LE POSSIBILITÀ DI UNA STRADA COMUNE?

La necessità di avere uno schema di *Minimum Income (MI)* al livello europeo è stata un'idea condivisa già dagli inizi degli anni '90. Nel 1989 l'*European Economic Social Committee* (EESC 1989) indicava la necessità di introdurre "un reddito minimo sociale allo scopo di costituire una rete di sicurezza per i poveri e per facilitare il loro inserimento nel mercato del lavoro".

Nel 1992 la Commissione Europea proponeva una direttiva sul *Minimum Income (MI)*, che fu poi declassata a "Raccomandazione" a proposito di criteri comuni per il reperimento di risorse più ampie per la protezione sociale. Era uno dei primi tentativi per cercare di affiancare una dimensione sociale a quella preponderante del mercato unico. Gli stati membri furono invitati ad intraprendere misure per agevolare le persone espulse dal mercato del lavoro. Queste indicazioni indussero la maggior parte degli Stati ad introdurre un *MI*, con l'eccezione delle sole Italia, Spagna, Grecia e Portogallo.

In seguito, con l'agenda sociale 2005-2010, il discorso su schemi di *MI* comuni è tornato nel dibattito europeo e successivamente è stato ripreso in una Raccomandazione del 2008, che attribuisce un ruolo centrale a "schemi comuni di reddito minimo per l'inclusione attiva". Anche nella nuova Agenda Sociale 2009 si parla della necessità, per tutti gli stati membri di sostituire all'inclusione sociale "l'attivazione sociale". Il parlamento Europeo sottolinea, al riguardo, la necessità di attivare maggiori sforzi nella lotta alla povertà per creare una società più inclusiva. Nel 2010 l'*European Economic and Social Committee* introduce la necessità di fare riferimento agli *standard* medi di vita di ciascun Stato Membro, nonché il concetto di multidimensionalità della povertà.

Sempre nel 2010 la Commissione Europea pubblica una Comunicazione nell'ambito di Europa 2020 ("*A Strategy for smart, sustainable and inclusive growth*"), che individua l'uscita dalla povertà e la riduzione dell'ineguaglianza come un obiettivo per la crescita sostenibile e duratura. La povertà viene quantificata in maniera più precisa e resa confrontabile. L'obiettivo non è più una vaga eliminazione della povertà, come era per la strategia di Lisbona, ma un più concreto *target* di riduzione del numero di famiglie con un reddito inferiore al 60 per cento del reddito mediano, e di riduzione entro il 2020 di 20 milioni del numero di poveri.

In seguito la crisi sempre più pressante ha accelerato il processo di convergenza verso schemi comuni di *MI*. Nel 2013 viene previsto il *Social Investment Package*, che insiste sulla combinazione tra investimento di capitale umano, attivazione degli individui e misure che incontrino meglio le esigenze dei singoli nel *match* tra domanda e offerta di lavoro.

Viene istituito l'*European Anti-Poverty Network* (EAPN), al fine di individuare una strategia comune europea in grado di arrivare all'obiettivo del 2020 di aver introdotto in tutti i paesi un unico strumento di *General Minimum Income (GMI)*. Si sottolinea anche la necessità di

muoversi verso l'adozione di una metodologia comune, che permetta una uguale definizione di uno schema di GMI, uguali linee guida, e che stimoli la presa in carico degli individui e la partecipazione attiva. Si rafforza l'idea che uno schema unico di *Minimum Income* diventi fondamentale per uscire dalla crescente povertà europea, attraverso l'utilizzo di alcune indicazioni comuni:

- la multidimensionalità della povertà in un contesto integrato di misure e interventi mirati per particolari gruppi tipo di lavoratori poveri, disoccupati di lungo periodo, *homeless*, ecc.;
- politiche di attivazione "incentivanti" che non abbandonino i poveri completamente nel caso dei sussidi condizionati, generando rischi di povertà ancora più severa che continuo invece a sostenere nel tempo la ricerca di lavoro;
- la presenza in un mercato debole che genera difficoltà delle politiche di attivazione.

SCHEMI DI REDDITO MINIMO NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Già negli anni 90, con il Libro Bianco di Delors, la crescita diviene la pietra miliare della lotta alla povertà. Secondo una recente Risoluzione del Parlamento Europeo (EP 2017a) "La grande crisi finanziaria che ha colpito il continente europeo dal 2008 ha avuto un effetto permanente sul mercato del lavoro europeo, andando a incidere in modo rilevante sul tessuto sociale, mutandolo profondamente, ampliando in modo esponenziale il divario tra le classi sociali, evidenziando una sorta di suddivisione tra il nord e il sud del continente e causando ad oggi 120 milioni di cittadini che vivono a rischio di povertà ed esclusione sociale".

Negli anni della crisi, si è reso evidente che la crescita da sola non è sufficiente se non è accompagnata da un'equa distribuzione del reddito. Il premio Nobel Joseph Stiglitz ha lungamente richiamato l'attenzione sull'ampliarsi della disuguaglianza e dei suoi effetti negativi sulla crescita.

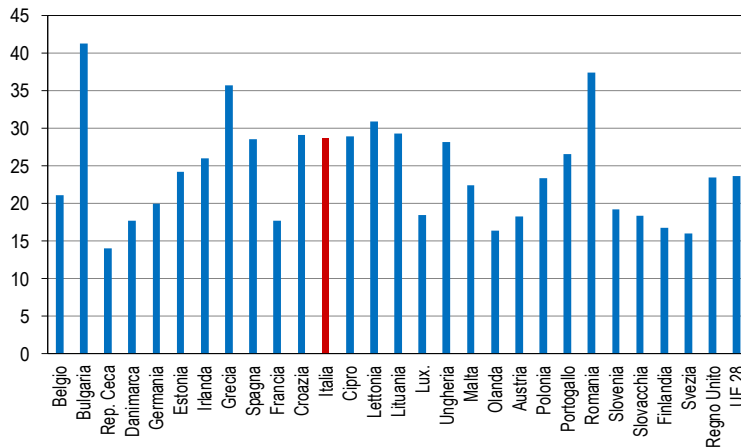
Nel 2015 sono entrati in povertà 11,8 milioni di persone in Europa, con un peggioramento severo della situazione rispetto al 2010, in molti paesi. L'obiettivo della strategia di Europa 2020, di far uscire 20 milioni di persone dalla povertà sembra irraggiungibile. Il livello di povertà dei singoli stati membri però è estremamente differenziato, come si vede dal grafico 32.

Si va dal 41 per cento della Bulgaria, al 14 per cento della Repubblica Ceca e al circa 17 per cento di Francia, Danimarca, Olanda, Finlandia e Svezia, con una media dei 28 pari al 23,7 per cento della popolazione totale europea.

Nel grafico 33 sono state riportate le differenze assolute nel numero di poveri tra il 2008 e il 2015. In alcuni paesi europei (quelli di più recente entrata) la povertà si è notevolmente ridotta nonostante la crisi rispetto a dei valori passati che erano davvero molto elevati. È questo il caso della Polonia, della Romania, della Bulgaria e della Slovacchia e in maniera meno accentuata della Germania. La maggior parte degli altri Paesi rimangono sostanzialmente stabili (Francia, Svezia, Finlandia, Irlanda), mentre in altri si osserva un aumento consistente del numero dei poveri (tra questi l'Italia, la Spagna, la Grecia, l'Olanda e il Regno Unito).

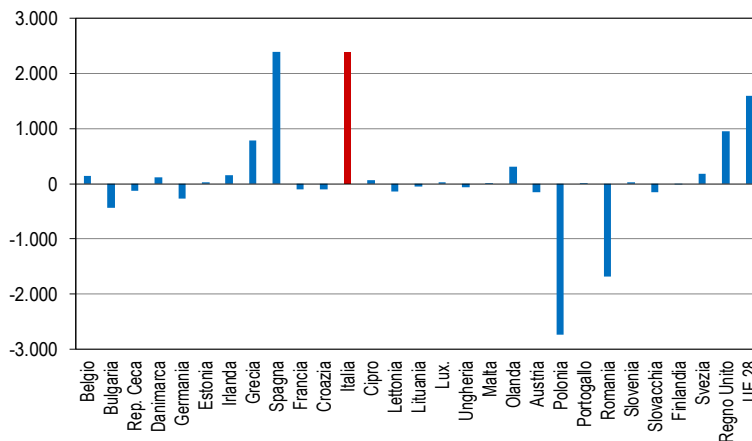
Inoltre, la povertà è aumentata in maniera molto più accentuata in quasi tutti i paesi, sia in quelli con livelli già alti che in quelli che si collocavano su livelli decisamente più contenuti.

Grafico 32. Persone povere in % popolazione - 2015



Fonte: Database "Income and Living Conditions".

Grafico 33. Differenza assoluta numero poveri rispetto 2008 in migliaia



Fonte: Database "Income and Living Conditions".

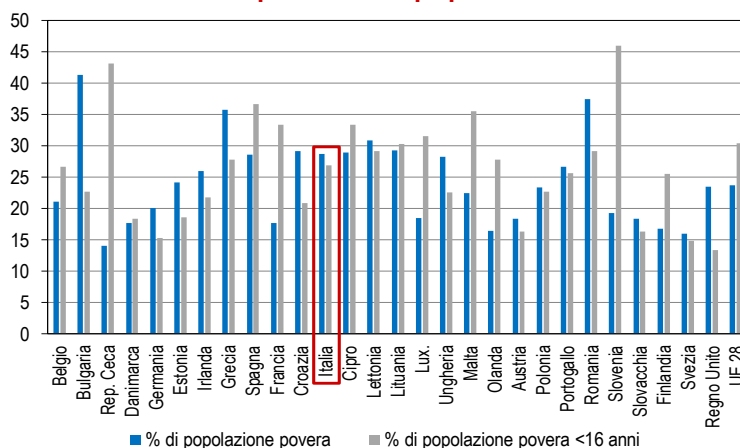
Nel grafico 34 sono riportati i valori per tutti i paesi europei, dell'incidenza della povertà rispettivamente sulla popolazione totale e su quella con età inferiore a 16 anni nel 2015: la media europea fa registrare un'incidenza tra i giovanissimi del 30,4 per cento mentre è pari al 23,7 per cento per la popolazione totale; nella Repubblica Ceca e in Slovenia la percentuale di giovani in povertà supera il 40 per cento, ma anche in Spagna (36,6 per cento) in Francia (33,4 per cento) e in Italia (26,9 per cento) raggiunge livelli preoccupanti. Negli anni della crisi economica gli strumenti di welfare in Europa sono stati messi a dura prova, in particolare gli strumenti di sostegno alla povertà hanno mostrato, in alcuni casi, tutta la loro efficacia o, in altri, la loro debolezza nel contrastare il fenomeno.

La prima evidenza che emerge è che in molti paesi, durante la crisi, l'efficacia dei trasferimenti sociali in media è diminuita, ma non ovunque in Europa (grafico 35).

Nella media dei 28 tra il 2010 e il 2015 l'efficacia dei trasferimenti sociali è rimasta sostanzialmente uguale, poiché le persone a rischio di povertà passano dal 16,5 al 17,3 per cento. Solo in Danimarca, Finlandia e Regno Unito le persone a rischio di povertà diminuiscono tra il 2010 e il 2015, mostrando dunque una maggiore efficacia dei trasferimenti a fini sociali.

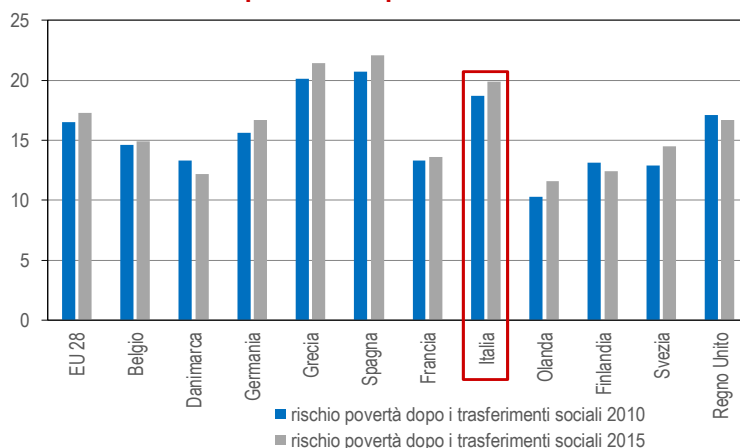
In tutti gli altri paesi il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali è aumentato rispetto al 2010. Così in Germania, Spagna, Grecia, Italia, Svezia, e Olanda, mentre in Francia è rimasto sostanzialmente stabile. La Commissione Europea (European Commission 2015) afferma che gli effetti della crisi sono stati minori nei paesi di minori dimensioni, dotati di un efficiente sistema di welfare e che hanno accompagnato, ai benefici monetari un insieme di misure complesso, comprendenti strumenti di attivazione, formazione e inserimento lavorativo, sia pure a bassi salari e per brevi periodi. L'implementazione dei servizi sociali viene individuata come la chiave per rispondere all'aumento della povertà e a più restrittivi vincoli di bilancio.

Grafico 34. Persone povere in % popolazione - 2015



Fonte: Database "Income and Living Conditions".

Grafico 35. Rischio povertà dopo i trasferimenti sociali: 2010-2015



Fonte: European Parliament (2017b), elaborazioni su dati Eurostat.

In questo contesto si evince che gli strumenti di sostegno ai redditi insufficienti più sono inseriti in un efficace sistema di welfare e più aumentano la loro efficacia. Il tema della povertà insieme a quello della crescita equa, negli anni più recenti, ha assunto un'importanza cruciale per la strategia europea futura, si è così sviluppato un accentuato sforzo verso la riduzione delle differenze tra le strategie anti povertà nei vari Paesi. L'obiettivo è

ridurre il più possibile il mero supporto economico, a favore di misure complementari per il reinserimento nella società (formazione, aumento dell'occupabilità, alleggerimento delle responsabilità familiari e miglioramento delle condizioni di salute).

In materia di povertà ed esclusione sociale la Commissione Europea oltre alle specifiche Raccomandazioni per ogni singolo paese ha fornito anche delle indicazioni di carattere generale per aumentare l'efficacia delle misure per combattere la povertà. Tra queste:

- incrementare la copertura e l'adeguatezza delle misure contro la povertà, in modo da renderle più efficaci nell'obiettivo di realizzare l'uscita dalla povertà per il maggior numero possibile di individui;
- promuovere strategie nazionali universali, riducendo la frammentarietà degli interventi ed evitando così la sovrapposizione tra interventi;
- ridurre il più possibile i disincentivi al lavoro e incrementare la partecipazione al mercato del lavoro;
- imporre livelli di salario minimo per ridurre la povertà lavorativa;
- promuovere misure di attivazione e di integrazione nei confronti delle persone più deboli;
- aumentare l'adeguatezza delle pensioni e ridurre la povertà tra i bambini.

Parallelamente si sono sviluppate delle linee di tendenza comuni per reagire alla crisi e ai crescenti limiti di bilancio. Una delle principali è rappresentata dal più stretto legame tra la condizionalità delle misure e il mercato del lavoro, come ad esempio nel Regno Unito dove si va sostituendo il reddito minimo (*Income Support*), differenziato tra coloro che sono occupabili e quelli che non lo sono, con un credito generale (*Universal Credit*) (7). La misura si può cumulare con il lavoro e si riduce gradualmente all'aumentare delle ore lavorate. Un'altra tendenza generale è quella di restringere i criteri di eleggibilità a specifici gruppi e la durata dei benefici; oppure fare riferimento al reddito familiare e non individuale. In Germania, ad esempio, il basso livello del beneficio (confrontato con la soglia di povertà), è giustificato dal fatto che in questo modo è più efficace l'incentivo a trovare un lavoro. In Danimarca il Governo ha imposto un tetto all'assistenza sociale con la motivazione che bisogna dare reddito in cambio di lavoro (*"should pay to work"*).

Un'altra tendenza in atto è quella di ridurre la frammentazione delle misure e migliorare l'organizzazione della gestione degli interventi realizzando un *mix* di competenze tra livello

(7) L'*Universal Credit* è stato introdotto in Gran Bretagna nel 2013, sperimentalmente, entrato a regime nel 2017. Consiste in un sistema di sostegno assistenziale di ultima istanza che ha sostituito sei schemi riferibili a disoccupazione di lunga durata, famiglia, housing, invalidità, etc. In ambito europeo è considerato una specie di *benchmark* a cui fare riferimento per l'introduzione di schemi assistenziali di ultima istanza. I punti di forza dell'*Universal Credit* sono utilizzati dalla Commissione Europea per una continua operazione di comparazione con gli altri sistemi nazionali. Con questo strumento il "povero" viene successivamente contattato dal *Job Center*, viene profilato e viene inserito in un patto con lo Stato di riattivazione sul mercato del lavoro e/o di formazione.

Nel patto vi è l'impegno a effettuare almeno 35 ore settimanali di ricerca attiva di lavoro, coadiuvato e sub controllo del *Job Center*. L'erogazione della prestazione avviene mediante bonifico bancario, senza alternative possibili (ad esempio, in caso di pagamento del canone di locazione di casa, sarà il proprietario a ricevere direttamente l'importo dall'agenzia pubblica). La prestazione assistenziale non è tassata e strettamente collegata al bisogno sociale per cui si fa domanda (pagamento del canone di locazione, se la persona non ha risorse per pagarsi casa; sostegno per i figli, se si tratta di garantire un reddito minimo familiare; etc.). Si veda in proposito Faioli M., "I "poveri" digitali. A proposito dell'*Universal Credit* in UK", www.lavoceinfo.it, e www.gov.uk/universal/credit/overview.

centrale e locale. Infine molti paesi hanno reindirizzato il sostegno economico solo ai cittadini in grave stato di bisogno.

Nella maggior parte dei paesi europei tra il 2010 e il 2016 sono stati avviati o riformati gli schemi di reddito minimo, come ad esempio in Francia, Germania, Italia, Spagna, Grecia, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Olanda, Slovenia, Regno Unito.

Le principali tendenze comuni si possono così schematizzare:

- rafforzamento della condizionalità, soprattutto attraverso un crescente legame con le politiche attive e il mercato del lavoro (limitatamente alla popolazione abile al lavoro) restringimento dei criteri di eleggibilità e riduzione della durata;
- semplificazione e riduzione delle misure (ad esempio in Italia dalle varie carte acquisti a sostegno per particolari categorie si è passati al Sostegno per l'inclusione attiva);
- semplificazione della relazione tra regolamentazione e organizzazione: l'una centralizzata l'altra necessariamente gestita dal livello locale;
- sviluppo del "pay-back welfare approach", una sorta di "tasso di ritorno" al supporto attraverso lavoro volontario e/o collaborazione attiva nella ricerca di un lavoro.

Nella tavola 16 è riportata una sintesi delle caratteristiche generali degli schemi di reddito minimo in alcuni paesi.

Interessante e controverso il caso tedesco dove il sostegno al reddito è indirizzato unicamente a chi è in grado di lavorare, senza limiti di età, e ai familiari conviventi, mentre per gli altri esistono sostegni diversi per specifici casi (inabilità, vecchiaia ecc.) a cui si aggiungono i servizi sociali. Inoltre l'importo ricevuto è posto sotto la soglia di povertà al fine di incentivare la ricerca attiva di un'occupazione e limitare l'effetto "trappola della povertà" (8).

L'importo per un singolo è fissato in 404 euro mensili cui si aggiungono 346 euro per il coniuge, fino ad arrivare, per una famiglia di una coppia con due figli ad un importo di 1.235 euro. In aggiunta la famiglia riceve il costo dell'affitto e del riscaldamento. In cambio i beneficiari sono obbligati ad accettare offerte di lavoro adatte alle proprie capacità e a partecipare a tutte le misure formative proposte.

Inizialmente non c'era alcuna restrizione riguardo la nazionalità, poi sono state introdotte esclusioni per gli stranieri non occupati in Germania, che siano fuori da accordi nazionali o europei, la cui permanenza sul territorio sia dettata dalla sola ricerca di lavoro. Per i richiedenti asilo si fa riferimento all' *Asylum Seeker Benefits Act*.

In Francia esistono due tipi di sostegno al reddito: il "revenu de solidarité active" (RSA) che si divide in RSA- di base (*soclé*) e RSA- *activité*, a seconda che il richiedente sia povero senza lavoro o sia un lavoratore povero. È esclusa la titolarità dei giovani tra i 18 e i 25 anni. Esistono poi tutti i sostegni per i casi di inabilità al lavoro. L'importo del reddito di base per un singolo è di 524 euro mensili, per una famiglia con 2 figli di 1.100 euro. L'importo può essere ridotto in caso di concorrenza con altri benefici (sostegno abitativo, sostegno per i figli, ecc.). Nessuna restrizione per la nazionalità.

(8) Il 25 luglio 2014 la Corte Federale Costituzionale tedesca ha stabilito che il sostegno al reddito minimo è in accordo con i principi costituzionali, sebbene assicuri lo *standard* minimo vitale della parte più bassa della distribuzione dei redditi della popolazione. Lo scarso livello di reddito è giustificato dal costituire un incentivo per i beneficiari a reinserirsi nel mercato del lavoro più velocemente.

Tavola 16. Schemi di Minimum Income in Europa

	Copertura e condizioni di elegibilità	Tasso di assorbimento verso il mercato del lavoro (Take up rate)	Adeguatezza	Sanzioni	Finanziamento e gestione misure	Importo 2016
BELGIO	universale, diritto soggettivo, livello regionale	57-73% (2011)	media generosità 40-50%	sospensione totale o parziale	gestione centralizzata finanziamento misto	867 (*)
DANIMARCA	universale, diritto soggettivo, livello nazionale	completo	alto livello di generosità oltre 50% esistenza di un tetto max	obbligo di attivarsi	gestione centralizzata finanziamento misto	950
FINLANDIA	universale, diritto soggettivo, livello locale	25-50%	medio basso livello di generosità 30-40%	obbligo di attivarsi	gestione centralizzata finanziamento misto	485 (*)
FRANCIA	universale, network di benefits, diritto soggettivo, livello nazionale	35% (RSA base) 68% (RSA attivo)	medio basso livello di generosità 30-40%	obbligo di attivarsi	gestione localizzata finanziamento localizzato	524 (*)
GERMANIA	categoriale, network di benefits, diritto soggettivo, livello nazionale	34-43%	medio basso livello di generosità 30-40%	possibile riduzione	gestione localizzata finanziamento localizzato	404 (*)
GRECIA	universale, network di benefits, diritto soggettivo, livello nazionale (a regime)	parziale	Iniziato 2015 Bassa copertura Medio basso livello di generosità 30-40%	obbligo di attivarsi + divieto dimissioni volontarie	finanziamento centrale gestione mista	200
ITALIA	universale, network di benefits, diritto soggettivo, livello nazionale (a regime)	parziale	bassa copertura basso importo	obbligo di attivarsi	finanziamento centrale gestione mista	80 (**)
PAESI BASSI	universale, diritto soggettivo, livello nazionale	completo e parziale per benefici aggiuntivi	media generosità 40-50%	obbligo di attivarsi + sospensione al 100%	finanziamento centrale gestione mista	977 (*)
SPAGNA	universale, network di benefits, diritto soggettivo, livello nazionale e locale	parziale	medio basso livello di generosità 30-40%	accordo con le regole regionali	gestione localizzata finanziamento misto	426
SVEZIA	universale, diritto soggettivo, livello nazionale	20-30%	media generosità 40-50	obbligo di attivarsi		412
REGNO UNITO	universale, network di benefits, diritto soggettivo, livello nazionale	33%	medio basso livello di generosità 30-40%	obbligo di attivarsi		373 (*)

(*) Nei paesi segnati con asterisco il Reddito Minimo è arricchito da benefici complementari che non sono inclusi nell'importo.

(**) Gli 80 euro previsti dalla carta acquisti.

Fonte: EU, Employment and social Affairs 2017, "Minimum Income Policy for Eu Member State".

Gli obblighi al lavoro e alle attività formative sono poco stringenti, tanto che l'*RSA activitè* è stato giudicato completamente inadeguato dal punto di vista delle possibilità di reinserimento nel mercato del lavoro, ma anche nel combattere la povertà.

Nel Regno Unito sono garantiti diversi interventi: l'*Income Support*, un sussidio di durata illimitata, garantito a chi ha un lavoro che ammonta a meno di 16 ore settimanali di ammontare pari a 89 euro per i singoli sopra i 25 anni di età; 139 euro per una coppia con 2 figli più 81 euro per ogni figlio minore; poi esistono dei "premi" (settimanali) per particolari condizioni di svantaggio (disabilità, vecchiaia); poi c'è l'*Income Based Jobseeker's Allowance* che è una rendita individuale illimitata nel tempo, rilasciata sempre a titolo individuale a partire dai 18 anni di età a tutti coloro i cui redditi siano inferiori a 12.775 sterline annue. Viene inoltre garantita la copertura dell'affitto (*Housing benefit*) e vengono rilasciati assegni familiari per il mantenimento dei figli e per la loro educazione (*Education Maintenance Allowance*).

Non esistono vincoli di cittadinanza e, per i residenti da meno di due anni, devono essere rispettati gli abituali requisiti di test di residenza.

La misura è condizionata al rispetto dei vincoli di ricerca e accettazione dell'impiego eventualmente offerto, pena la decadenza dal sussidio. La misura sta per essere sostituita dall'*Universal Credit* che è già attivo in alcune aree.

Tutti gli schemi di reddito minimo sono finanziati attraverso la fiscalità generale poiché non sono schemi contributivi.

L'EFFICACIA DEGLI SCHEMI DI MI E GLI EFFETTI DI RIDUZIONE DELLA POVERTÀ

Negli anni della crisi economica la povertà è aumentata in tutti gli stati membri, qualunque fosse il sistema di *welfare* vigente. Dunque ci si chiede quanto siano efficaci in particolare gli schemi di *Minimum Income (MI)* nell'obiettivo di ridurre la povertà. Come abbiamo visto nel secondo paragrafo, quasi ovunque la povertà rimane elevata anche dopo i trasferimenti. Un recente Rapporto del Parlamento europeo (EP2017b) sugli schemi di *MI* individua tra le cause principali del fallimento di questo tipo di interventi principalmente:

- l'inadeguatezza degli importi erogati;
- la scarsa copertura dei beneficiari;
- la scarsa capacità di reinserimento nel mercato del lavoro;
- lo scarso ammontare di risorse in quota di Pil.

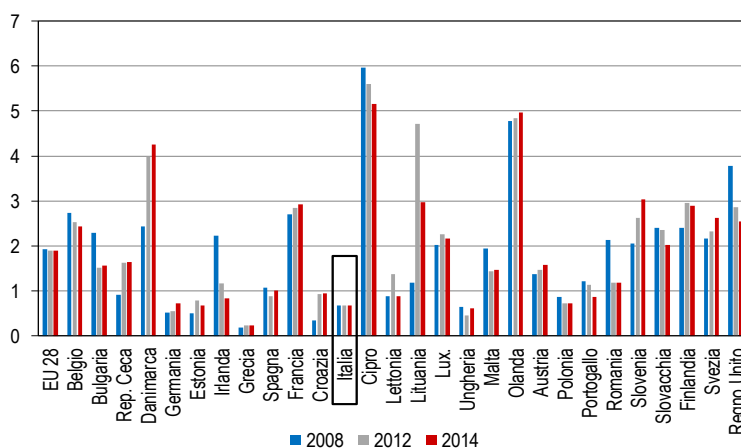
In merito al primo fattore, quello della inadeguatezza degli importi erogati, essi raramente superano la soglia di povertà. Da diversi studi emerge che gli schemi *MI* da soli difficilmente fanno uscire le persone dalla povertà, nonostante costituiscano una risorsa cruciale per molte delle famiglie che li ricevono. Uno studio del *European Social Policy Network* (ESPN 2016) afferma che solo in pochi paesi gli schemi di *MI* hanno un forte impatto nella riduzione della povertà. La causa della bassa efficacia di questi schemi è dovuta essenzialmente al fatto che i benefici si collocano sotto la soglia del 60 per cento del reddito mediano del paese, o addirittura sotto la soglia della linea di povertà assoluta, identificata come meno del 40 per cento del reddito mediano. Gli importi sono inoltre notevolmente inferiori al salario netto minimo. La già citata Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo ritiene che sistemi di *MI* adeguati debbano stabilirsi almeno al 60 per cento del reddito mediano.

Il secondo motivo della scarsa efficacia dei programmi *MI* viene identificato nell'insufficiente grado di copertura dei beneficiari. Molto spesso l'universalità è sostituita da esclusioni talvolta troppo ampie: nei confronti dei migranti non ancora in regola e nei confronti dei senza casa che, spesso, non possono rispettare i requisiti di residenza. Molti richiedenti, pur essendo sotto la soglia di povertà, non riescono ad entrare nel beneficio perché non possiedono alcune caratteristiche. Tra questi i giovani, che in alcuni paesi come ad esempio in Francia sono esclusi dalla titolarità del beneficio fino ai 25 anni; o in Italia, a causa della scarsità delle risorse disponibili, il sostegno ai redditi insufficienti è stato indirizzato ad un limitato sottogruppo di famiglie disagiate.

Le altre cause di inefficacia sono individuate principalmente nella bassa capacità di reinserimento lavorativo che costituisce la problematica principale per molti paesi. Il reinserimento nel mercato del lavoro richiede risorse, mezzi e progetti personalizzati. Le misure di reinserimento nel mercato del lavoro non possono essere *standard* per tutti i beneficiari, ci sono persone che, pur se aiutate, probabilmente non si reinseriranno mai nel mercato del lavoro e persone che, se inseriti in un percorso personalizzato, possono riprendere la propria autonomia economica. Nei paesi in cui i più deboli sono lasciati in "solitudine", il tasso di inserimento è molto più basso rispetto a quelli in cui vi è un atteggiamento maggiormente pro-attivo. I soggetti più marginali trovano maggiori barriere all'entrata nei programmi di reinserimento (stigma sociale).

Un'ultima ragione più generale del frequente fallimento degli schemi *MI* è nella scarsità di risorse dedicate a questi programmi in quota di Pil (solo la Danimarca e l'Olanda dedicano una quota superiore all'1 per cento) e in percentuale della spesa sociale. La media per i 28 di spesa sociale dedicata ai programmi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è pari nel 2014 all'1,9 per cento della spesa sociale complessiva ed è rimasta stabile negli anni della crisi (grafico 36).

Grafico 36. Spesa per esclusione sociale in % del totale della spesa per protezione sociale 2008-2015



Fonte: Eurostat, *Social benefit by function* (aggiornato al 28/06/2017)
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00106>

Pochissimi paesi hanno un livello decisamente più elevato della media europea, tra questi la Danimarca, l'Olanda (intorno al 4 per cento), la Francia, la Finlandia, la Svezia e il Regno

Unito (oltre il 2,5 per cento). In sostanza quello che questi studi indicano è che per una efficace lotta alla povertà sarebbe necessario credere maggiormente nella possibilità di queste misure e nella necessità di sviluppare schemi di *MI* basati non solo sul sostegno economico, ma anche su di un sostegno del contesto sociale (sostegno abitativo, sostegno ai carichi familiari, per i minori ecc.). È necessario dunque che gli stati membri decidano di investire maggiori risorse e sviluppare gli interventi di inserimento lavorativo.

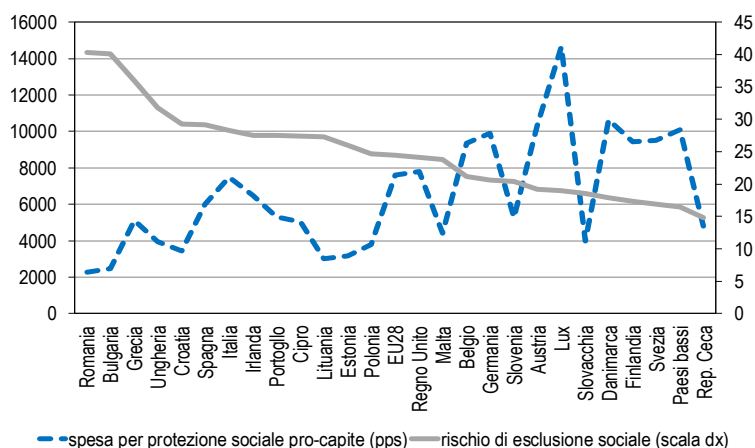
Considerando l'ammontare dell'*MI* come una percentuale del reddito mediano equivalente della popolazione adulta e prendendo a riferimento le due soglie di povertà prima ricordate del 60 per cento e 40 per cento del reddito mediano di una nazione, si possono suddividere gli stati membri in 5 gruppi:

1. quelli con un elevato livello di generosità (oltre il 50 per cento) come la Danimarca;
2. quelli con un livello di generosità medio-alto (tra 40-50 per cento) come il Belgio, l'Irlanda, il Lussemburgo, la Lituania, la Slovenia, l'Olanda e l'Austria;
3. quelli con un livello di generosità medio basso (tra il 30-40 per cento) come la Germania e la Francia, il Regno Unito, la Spagna, la Finlandia, Malta e Cipro;
4. quelli con un livello di generosità basso (tra il 20-30 per cento) come il Portogallo, l'Estonia, l'Ungheria, la Romania, la Slovacchia;
5. quelli con un livello di generosità estremamente basso (sotto il 20 per cento) come la Lettonia e la Bulgaria.

Dati Eurostat mostrano che i paesi che per ogni euro in spesa sociale dedicano maggiori risorse all'implementazione riescono poi a ridurre di più il rischio di povertà. Nel grafico 37 abbiamo riportato la spesa sociale pro-capite a parità di potere di acquisto e il rischio di povertà per i 28 paesi. Tale rischio è più alto laddove le risorse sono più modeste.

Per esempio, in Irlanda, ogni 100 euro per abitante spesi in lotta alla povertà quasi 6 sono utilizzati per coprire le spese amministrative e l'Irlanda riesce a ridurre il livello di povertà più di ogni altro paese. I paesi scandinavi (in testa la Danimarca), in cui l'infrastruttura amministrativa è molto più sviluppata, hanno ottenuto buoni risultati, spendendo tuttavia meno nell'attuazione delle misure.

Grafico 37. Spesa per esclusione sociale in % del totale della spesa per protezione sociale 2008-2015



Fonte: European Parliament (2017a).

La Proposta di Risoluzione del Parlamento europeo (EP 2017a) conclude sottolineando come "la necessità di creare un quadro europeo sul reddito minimo deriva dall'aver constatato come le diverse prassi in tale materia nei diversi Stati membri non abbiano il potenziale di arginare in modo complessivo il problema della povertà e delle disuguaglianze. L'Europa a tale riguardo dovrebbe fare ogni sforzo possibile per cercare di raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 che fissa, come *target* fondamentale, quello appunto di consentire alle persone che vivono in condizioni di povertà ed esclusione sociale di uscire da questa condizione. Ad oggi questo obiettivo è sostanzialmente raggiungibile attraverso politiche attive del mercato del lavoro, della formazione e del sostegno alla persona in ogni sfera che la coinvolga. La creazione di nuovi posti di lavoro è possibile puntando a quei settori che sappiamo oggi essere i più adatti a ricevere investimenti sostanziali, basti pensare all'economia circolare, all'economia verde e all'economia sociale, garantendo la riqualificazione delle competenze e il potenziamento di quelle già acquisite."

L'ESPERIENZA DELLA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO IN ITALIA NEGLI ANNI 1998-2001

L'istituto del Reddito Minimo di Inserimento è stato introdotto in Italia una prima volta in forma sperimentale nel 1998 dal Governo Prodi (legge finanziaria per l'anno 1998). La sperimentazione fu poi bruscamente interrotta con l'insediamento del nuovo governo Berlusconi e la stipula del c. d. "Patto per l'Italia" (9), che abbandonava completamente questo tipo di esperienza, disconoscendone i meriti e l'efficacia, in contrasto con quanto di fatto stabilito dalla Commissione ministeriale sulla povertà. L'istituto aveva finalmente introdotto in Italia, anche se solo sperimentalmente, una misura universale di contrasto alla povertà, in ottemperanza agli obblighi assunti in sede comunitaria.

Il reddito minimo di inserimento (Rmi) era costituito "da interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatarie, attraverso programmi personalizzati e trasferimenti monetari integrativi del reddito". L'importo erogato per una persona sola, era pari all'importo della pensione sociale (all'epoca 520 mila lire).

La sperimentazione venne effettuata su un ristretto numero di comuni, individuati con Decreto Ministeriale su tutto il territorio nazionale, ma con grande prevalenza nelle aree geografiche centro-meridionali.

Secondo il Rapporto annuale sulla povertà del 2001 (Commissione di indagine sull'esclusione sociale 2001), furono presentate 55.522 domande e ne furono accolte 34.730 per un totale di individui coinvolti pari a 85 mila. La copertura dei beneficiari variava moltissimo nei diversi comuni: dal valore medio dell'1,5 della popolazione residente nei comuni coinvolti, allo 0,4 di Cologno Monzese e al 5,1 per cento di alcuni comuni del sud. Il 60,7 per cento erano coppie con figli, di cui il 4,6 per cento monogenitore. La percentuale di beneficiari che sono stati inseriti in programmi di attivazione è stata pari rispettivamente a: 64

(9) Il 'Patto per l'Italia' proposto dal governo Berlusconi alle e parti sociali fu firmato da tutte le associazioni sindacali e imprenditoriali, tranne la Cgil. Il patto conteneva le proposte del governo sui delicati temi del lavoro, del fisco e del Mezzogiorno e welfare.

per cento al nord, 58 per cento al centro e 42 per cento al sud. Nel complesso la sperimentazione è costata, nei 2 anni di durata, 426 miliardi di lire per le erogazioni monetarie, mentre circa 10 miliardi e mezzo sono stati i costi di gestione a carico dei comuni.

Per quanto riguarda i risultati dei due anni di sperimentazione, la Commissione d'indagine sulla povertà ha osservato che durante il periodo di erogazione del sussidio il miglioramento della vita quotidiana è stato soddisfacente. Altro è misurare i tassi di uscita dalla misura dopo appena 2 anni di sperimentazione. Nel complesso circa il 10 per cento dei beneficiari sono usciti dall'erogazione (32 per cento al nord, 28 per cento al centro e 7,5 per cento al sud). Inoltre circa il 16 per cento di coloro che hanno seguito progetti di integrazione hanno trovato un'occupazione (900 individui).

Certo è che più le condizioni di esclusione sono gravi (forte povertà e bassa capacità di inserimento) e più è difficile uscire dalla condizione di povertà. Nei comuni dove più solide erano le condizioni di partenza delle strutture organizzative municipali e della rete dei servizi esistenti sul territorio, la sperimentazione ha dato esiti positivi. L'istituto ha rappresentato un'esperienza utile per alcune regioni (Emilia-Romagna, Campania) che hanno introdotto strumenti assai simili nei loro ordinamenti regionali. In altri contesti, con un tessuto sociale meno sviluppato, la misura è rimasta ferma all'esperienza della sperimentazione, ma è almeno riuscita a ridare centralità al rapporto tra le istituzioni pubbliche e il cittadino e a superare le vecchie logiche di un'assistenza discrezionale e frammentata.

La Commissione ha individuato tra le indicazioni generali fondamentali per lo sviluppo e l'estensione del Reddito minimo:

- la chiarezza e il rigore nelle condizioni di accesso alla misura;
- il sostegno alla professionalità degli operatori, sia al livello di organizzazione che di operatività della misura;
- la qualità dei programmi di inserimento e delle reti di servizi sociali, attraverso lo sviluppo di collaborazioni tra servizi ed enti diversi.

L'ITALIA E IL REDDITO DI INCLUSIONE (REI)

Dopo anni di misure emergenziali e disorganiche (carta acquisti e nuova carta acquisti). Con la legge 33/2017, dopo un lungo iter procedurale, è stata approvata, anche nel nostro Paese, l'istituzione di uno strumento universale di sostegno ai redditi dei più poveri, Il Reddito di inclusione (Rei). L'importo del Rei dovrà essere tale da assicurare la differenza tra la soglia di povertà - definita come l'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso - e il reddito disponibile familiare. Dunque sarà calcolato pari al 70 per cento della differenza tra il reddito disponibile e la soglia di 3mila euro dell'Indicatore di situazione reddituale (Isr).

Per il 2017 l'importo massimo mensile non sarà comunque superiore a 448 euro, lo stesso importo dell'assegno sociale per le persone con più di 65 anni.

Il Rei costituisce un livello essenziale delle prestazioni e come tale entra a far parte dei diritti minimi che ogni regione italiana deve garantire ai propri residenti, che rispettino le condizioni di accesso. Il Rei assorbirà il Sia, il Sostegno per l'inclusione attiva, entrato in vigore a settembre 2016.

Inizialmente, a causa di un vincolo di bilancio, la misura sarà riservata ad una specifica fascia della popolazione povera, per poi essere progressivamente estesa a regime a tutti i nuclei poveri.

I nuclei beneficiari in questa prima fase sono caratterizzati da situazioni di disagio grave, che la legge delega individua in:

- nuclei con minori;
- nuclei con figli gravemente disabili;
- donne in gravidanza;
- nuclei con almeno un 55enne disoccupato.

La concessione dell'erogazione è subordinata alla verifica dei mezzi economici, da effettuarsi sulla base dell'Isee e del reddito disponibile, nonché sulla base di indicatori della effettiva capacità di spesa (possesso di auto o moto di grossa cilindrata ecc.). Il beneficio inoltre è vincolato all'impegno da parte dei beneficiari a rispettare un progetto personalizzato di reinserimento sociale e lavorativo, che sarà predisposto dalla rete dei servizi sociali territoriali.

I progetti personalizzati dovranno essere predisposti da una equipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione, secondo principi generalizzati di presa in carico dei beneficiari.

Possono presentare domanda anche le famiglie straniere, purché con un requisito minimo di residenza in Italia. Il beneficio ha durata limitata, ma è rinnovabile se permane la situazione di bisogno.

La misura, secondo la relazione tecnica effettuata dal Ministero dell'economia, non comporterà maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto utilizza i fondi già stanziati nella legge di stabilità per il 2016 a favore del Fondo per la povertà.

Dal 2018 il Rei potrà contare su un finanziamento di circa 2 miliardi, che però non sono ancora sufficienti per raggiungere tutte le famiglie in povertà assoluta.

Secondo l'Istat (Istat 2016) in base all'indagine Eu-Silc 2015 sui redditi delle famiglie, risulta che circa 800 mila famiglie italiane con almeno un minore hanno un reddito inferiore alle soglie Istat di povertà assoluta. Visto che il numero medio di componenti per ogni famiglia povera con minori è 3,8, per raggiungere tutte le famiglie povere con minori con un trasferimento uguale al vecchio Sostegno all'inclusione attiva (Sia), servirebbero circa 2,8 miliardi. In altre parole, con i 2 miliardi stanziati per il 2018, si può raggiungere circa il 70 per cento dei nuclei poveri con almeno un minore, una platea piuttosto ampia, benché ancora lontana dal totale (10).

In merito ai beneficiari il Governo indica una platea potenziale del Rei di circa mezzo milione di famiglie. Alcune prime valutazioni (Baldini M., Lusignoli L. 2017) indicano, sulla base del dataset Eu-Silc, un numero leggermente inferiore, pari a circa 440mila. Di queste famiglie, circa il 50 per cento risiederebbe nelle regioni meridionali, un quarto in quelle settentrionali. La maggior parte dei nuclei beneficiari (70 per cento), dovrebbe essere costituita

(10) Secondo i più recenti dati sulla povertà (Istat 2017), nel 2016 sono pari a un milione e 619mila le famiglie residenti in condizione di povertà assoluta, nelle quali vivono 4 milioni e 742mila individui. L'incidenza di povertà assoluta per le famiglie è pari al 6,3%, in linea con i valori stimati negli ultimi quattro anni. Per gli individui, l'incidenza di povertà assoluta si porta al 7,9% con una variazione statisticamente non significativa rispetto al 2015 (7,6%). Nel 2016 l'incidenza della povertà assoluta sale al 26,8% dal 18,3% del 2015 tra le famiglie con tre o più figli minori, coinvolgendo nell'ultimo anno 137mila 771 famiglie e 814mila 402 individui; aumenta anche fra i minori, da 10,9% a 12,5% (1 milione e 292mila nel 2016).

da italiani, con proporzioni assai diverse nel paese: al Nord la platea si divide equamente tra famiglie italiane e straniere, mentre nelle regioni meridionali prevalgono decisamente gli italiani.

Un passo successivo verso la definizione dei contorni del Rei è stato fatto attraverso la stesura del Memorandum d'intesa tra Governo e Alleanza contro la povertà, che definisce le linee guida per i criteri attuativi (11).

- La determinazione del reddito dei beneficiari viene fatta aggiungendo accanto all'Isee (indicatore di situazione economica equivalente), l'Imsre (indicatore modificato di situazione reddituale equivalente), costituito dalla situazione reddituale al netto del canone di locazione, che rappresenta la principale voce di spesa per le famiglie e che mostra un'estrema variabilità tra le varie aree del Paese.
- Possibilità di aggiornare in corso d'opera gli indicatori di valutazione del reddito in caso di variazioni peggiorative o migliorative.
- Soglie Isee 6.000 euro e Imsre (reddito al netto del canone di locazione) 3.000 euro.
- L'ammontare del trasferimento sarà determinato pari alla differenza fra reddito disponibile e valore dell'indicatore reddituale (Isr) al netto dei canoni di locazione, più gli altri trasferimenti assistenziali ricevuti (con l'eccezione delle indennità di accompagnamento) e in base all'ampiezza familiare. La suddetta differenza tra il reddito e l'indicatore, non sarà coperta per intero ma per una parte, che si ritiene non debba essere inferiore al 70 per cento, allo scopo di evitare disincentivi alla ricerca di un'occupazione adeguata. La formula che determina l'importo è la seguente:

$$\text{REI} = 3.000 * \text{scala} * 0,70 - \text{Isr}$$

Dove Isr è il reddito disponibile al netto dei canoni di locazione, con l'aggiunta degli eventuali trasferimenti ricevuti, moltiplicato per la scala di equivalenza.

- Viene fissato un massimale dell'importo sulla base del livello delle misure di sostegno alla povertà già esistenti (importo dell'assegno sociale mensilizzato pari a 448 euro).
- Necessità di meccanismi ad hoc per evitare che si crei un disincentivo economico alla ricerca di occupazione, prevedendo di continuare almeno in parte a concedere un sostegno economico ai beneficiari anche dopo un eventuale incremento di reddito che eventualmente li portasse al di sopra delle soglie di riferimento, con tempi e condizioni da definire tecnicamente nel dettaglio.
- Quota vincolata del Fondo per la lotta alla povertà non inferiore al 15 per cento (25 per cento per i fondi non strutturali tipo quelli UE) per il finanziamento dei servizi di inclusione sociale

(11) L'Alleanza contro la povertà viene creata all'inizio del 2014 da un insieme di operatori sociali che decidono di unirsi per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. L'Alleanza, nata da un'idea del Prof. Cristiano Gori, dell'Università Cattolica di Milano, è promossa dalle Acli e realizzata grazie al contributo delle Segreterie Confederali di Cgil, Cisl e Uil e delle altre associazioni aderenti. Ha avuto il merito di concorrere insieme ai soggetti istituzionali, alla creazione di uno strumento unico di lotta alla povertà per il nostro Paese. Ha ottenuto di essere riconosciuto come soggetto rappresentativo di un interesse collettivo e in quanto tale meritevole di costituire un soggetto di riferimento del Governo nell'attuazione del Rei.

- Creazione di una struttura di supporto tecnico alle amministrazioni locali per una attuazione uniforme sul territorio nazionale
- Piano operativo di monitoraggio, che dovrà prevedere indicatori quantitativi e qualitativi da utilizzare per la verifica dell'effettiva realizzazione del livello essenziale del Rei, sia per la parte di sostegno al reddito che per quella di servizi alla persona.
- Non cumulabilità con eventuali altre prestazioni assistenziali percepite dal nucleo, ad eccezione dell'indennità di accompagnamento e altre prestazioni di analoga natura; restano pertanto escluse dal computo le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi, nonché prestazioni in natura (fruizione di servizi) o prestazioni economiche sostitutive degli stessi.

Secondo una prima valutazione del Parlamento europeo (European Parliament 2017) il Rei ha una copertura troppo ridotta, a causa dei criteri di accesso estremamente stringenti, in base ai quali i richiedenti devono rispondere ad una serie di requisiti multidimensionali dei bisogni familiari (famiglie numerose, con figli piccoli, o con genitori single, o famiglie con un componente affetto da grave disabilità, donne in gravidanza). Inoltre sono poste delle esclusioni in base alla cittadinanza (cittadini italiani o europei o in possesso di un permesso di residenza di lungo periodo). I richiedenti, infine, non devono beneficiare di altre prestazioni di sostegno al reddito comprese quelle per la disoccupazione.

Proprio in questi giorni nella preparazione dei decreti attuativi il governo ha scelto di concentrarsi sulla attuazione del Rei, investendo 750 milioni in tre anni nei costi "amministrativi", per poter standardizzare le procedure e implementare le misure di politiche attive.

LA PROPOSTA 5 STELLE SUL REDDITO DI CITTADINANZA

La proposta del Movimento 5 stelle sull'introduzione nel nostro Paese di un Reddito di Cittadinanza (RC) (12) è stata avanzata nel 2013 sulla spinta della Comunicazione della Commissione Europea del 27 febbraio 2013, in cui si richiama all'esigenza da parte dei Paesi membri, di strutturare il modello di protezione sociale come un sistema in grado garantire «Un'esistenza dignitosa per tutti: sconfiggere la povertà e offrire al mondo un futuro sostenibile».

La proposta non si limita alla previsione di un sostegno per tutti i cittadini privi di un reddito sufficiente a condurre una vita dignitosa, ma mira a realizzare un tessuto complessivo di misure volte a realizzare l'uscita dalla indigenza e dalla disoccupazione dei cittadini coinvolti. Tra queste misure:

- promozione sul territorio di politiche attive per il lavoro;
- promozione di attività imprenditoriali (agricoltura e settori innovativi);
- creazione di una struttura informativa nazionale che coordini tutti gli operatori coinvolti nelle misure di attivazione;
- attivazione di percorsi formativi personalizzati capillari;
- misure di sostegno all'istruzione scolastica e alla formazione dei giovani;
- istituzione di un salario orario minimo.

La misura viene rappresentata come un reddito di cittadinanza, ma è in realtà e selettiva

(12) La proposta è contenuta nel DDL 1148/2013.

e dunque subordinata a delle condizioni reddituali minime.

Il sussidio è stabilito pari alla differenza tra la soglia di povertà monetaria, comunemente individuata al livello europeo pari al 60 per cento del reddito mediano equivalente e il 90 per cento del reddito familiare (inclusi i fitti imputati delle case di proprietà) calcolato sulla base della scala di equivalenza dell'Oecd.

Tale valore è quantificato per l'anno 2014 in euro 780 mensili (9.360) annui per una persona che vive sola. È destinato a tutti i soggetti maggiorenni che dimostrino di avere redditi sotto la soglia.

Gli aventi diritto vengono individuati nei soggetti aventi cittadinanza italiana o provenienti da Paesi facenti parte dell'Unione europea, o soggetti provenienti da Paesi che hanno sottoscritto convenzioni bilaterali di sicurezza sociale.

Il metro per valutare il diritto è costituito dall'Isee sull'anno precedente e da un'autodichiarazione sui redditi percepiti nell'anno e previsti per l'anno futuro. La durata è per tutto il periodo di permanenza nella condizione di povertà. Gli obblighi del beneficiario sono molteplici e vanno dalla immediata disponibilità ad accettare un lavoro confacente le proprie qualifiche, all'obbligo a partecipare a colloqui di orientamento, e a percorsi formativi. La non ottemperanza agli obblighi causa la decadenza dal beneficio.

Per la sua realizzazione viene istituito un apposito Fondo per il reddito di cittadinanza e, al fine di incentivare la collocazione lavorativa dei beneficiari, viene istituito il Fondo di garanzia per il finanziamento delle iniziative imprenditoriali legate al reddito di cittadinanza, alimentato annualmente dal 10 per cento delle risorse attribuite al Fondo per il reddito di cittadinanza.

Il RC è erogato dall'INPS e sono previsti premi ed incentivi qualora i beneficiari trovino autonomamente un'occupazione. Incentivi sono anche previsti per i datori di lavoro che assumano in maniera stabile soggetti beneficiari del RC.

Per il reddito di cittadinanza così come descritto era previsto un costo per il 2015, di 16 miliardi di euro. Le coperture vengono individuate in una serie di voci che riportiamo nella tavola 17.

Secondo una valutazione dell'Inps (Inps2015), la misura presenterebbe diverse criticità, ma di prevalente natura formale. Innanzitutto il riferimento al reddito netto è di difficile determinazione; poi manca una correzione per la disponibilità o meno di una abitazione; non sono richiesti di requisiti minimi di residenza in Italia; non viene definito un periodo di fruizione massima che è solo autolimitato dai soli obblighi ad accettare un lavoro e manca la valutazione dei costi per la istituzione della struttura unica centralizzata, per la gestione della misura.

Anche l'Istat ha condotto delle prime valutazioni, apparentemente più benevole di quelle Inps. Secondo l'Istituto la misura presenta diverse caratteristiche positive, quali: la selezione dei beneficiari su base familiare, il diritto soggettivo al beneficio di ciascun membro, il diminuire graduale del beneficio al crescere del reddito, così da ridurre al minimo i disincentivi al lavoro. Dalle prime simulazioni condotte la misura risulta estremamente efficace dal punto di vista della incisività e degli effetti di riduzione dell'incidenza della povertà e soprattutto dell'intensità della povertà. Anche i principi di equità distributiva dei benefici verrebbero rispettati (Inps 2015, Istat 2015).

Tavola 17. Reddito di cittadinanza – Coperture
(milioni di euro)

	testo DDL 1148
Prelievo erariale giochi	600
Incremento aliquota compagnie petrolifere (trivellazioni)	-
Riduzione spesa auto blu ospedaliera	100
Scelte inesprese 8 per mille	-
Revoca fondi editoria	23
Investimenti pluriennali difesa	3.500
Soppressione di alcuni enti pubb. non economici	500
Riduzione indennità e diaria parlamentari	600
Imposta progressiva sui patrimoni > 2 milioni di euro	-
Obbligo acquisti Consip	4.500
Minore deducibilità interessi passivi banche e assicur	2.500
Revisione deduzioni imprese	-
Razionalizzazione spesa immobili PA	100
Riduzione spese per consulenza soc. partecipate	150
Utilizzo giacenze Fondo derrate alim.	-
Riduzione finanz. pubblico partiti	20
Riduzione spesa organi costituzionali	62
Destinazione del 2 per 1000 dei contribuenti	45
Divieto cumulo pensione e lavoro enti pubblici	150
Contributo Banca d'Italia per iniziative sociale	-
Dividendi INPS su partecipazioni B.d'l.	-
Contributo di solidarietà pensioni d'oro	150
Revoca detrazioni redd 90 mila	300
Canone concessioni autostradali aumento	140
Tax expenditure (rid detra redditi alti)	-
Risorse fondo povertà	-
TOTALE	13.440

Fonte: DDL 1148 e Il Sole 24 ore.

CONCLUSIONI

La grande crisi finanziaria che ha colpito il continente europeo dal 2008 ha avuto un effetto permanente sul mercato del lavoro europeo, andando a incidere in modo rilevante sul tessuto sociale, mutandolo profondamente, ampliando in modo esponenziale il divario tra le classi sociali, evidenziando una sorta di suddivisione tra il nord e il sud del continente e causando ad oggi 120 milioni di cittadini che vivono a rischio di povertà ed esclusione sociale” (EP 2017a). Alla luce di queste affermazioni del Parlamento europeo si è inteso inquadrare la questione Reddito Minimo nell’ambito di una politica sociale comune a tutti i paesi europei.

La Commissione Europea negli anni della crisi ha elaborato linee guida per un percorso comune a tutti gli Stati per la lotta alla povertà. Tra queste:

- la necessità di incrementare il grado di copertura dei beneficiari e l'adeguatezza delle misure contro la povertà, in modo da realizzare l'uscita dalla povertà per il maggior numero possibile di individui;
- la promozione di strategie nazionali universali, riducendo la frammentarietà degli interventi ed evitando così la sovrapposizione tra interventi;
- la massima riduzione dei disincentivi al lavoro;
- la determinazione di un salario minimo al fine di ridurre la povertà lavorativa;
- la promozione di misure di attivazione e di integrazione nei confronti delle persone più deboli; l'aumento dell'adeguatezza delle pensioni e la massima riduzione della povertà tra i bambini.

Si è evidenziato nel corso degli anni che i principali motivi a causa della bassa efficacia di questi schemi sono da identificare principalmente nel:

- basso livello dei benefici (sotto la soglia del 60 per cento del reddito mediano del paese, o addirittura sotto la soglia della linea di povertà assoluta, identificata come meno del 40 per cento del reddito mediano);
- insufficiente grado di copertura dei beneficiari, a causa di esclusioni talvolta troppo ampie, nei confronti di migranti non ancora in regola, di senza casa e di altri soggetti al margine della società, che non raggiungono i requisiti richiesti. Tra questi ad esempio i giovani, che in alcuni paesi, come ad esempio in Francia, sono esclusi dalla titolarità del beneficio fino ai 25 anni.

Un ultimo motivo di inefficacia è dovuto alla bassa capacità di reinserimento lavorativo che costituisce la problematica principale per molti paesi. Il reinserimento nel mercato del lavoro richiede risorse, mezzi e progetti personalizzati.

In questo quadro europeo il nostro Paese ha fatto un passo avanti per colmare la distanza dagli altri *partners* europei con l'istituzione del Reddito d'inserimento (Rei).

Il Rei costituisce uno strumento universale per la lotta alla povertà, dotato di un metro univoco di valutazione dei beneficiari. Esso però costituisce solo un minimo passo per ridurre il divario con il resto d'Europa, a causa delle scarse risorse dedicate.

Alla luce dell'analisi condotta delle esperienze europee, appare adeguatamente strutturato nelle sue modalità di attuazione. Il Rei infatti risponde ai principali requisiti richiesti dal Parlamento Europeo quali l'universalità, la condizionalità del beneficio alla partecipazione alle attività proposte, la chiarezza del diritto e la presenza di misure complementari per realizzare l'inserimento nella società dei beneficiari. Non risponde invece ai requisiti minimi di adeguatezza (485 euro mensili, non cumulabili con altre indennità), poiché l'importo si colloca al di sotto della soglia del 60 per cento del reddito mediano; né tanto meno risponde a requisiti di universalità della copertura della popolazione, poiché destinato a un ridotto numero di beneficiari identificati in base a caratteristiche di grave disagio.

Da valutare positivamente anche la scelta del Governo, in fase di preparazione dei decreti attuativi, di investire 750 milioni in tre anni nei costi "amministrativi" per l'attuazione del Rei. In questo modo è possibile standardizzare le procedure e implementare le misure per l'inserimento attivo. Il rischio è che il dualismo nord-sud del *welfare* italiano possa inficiare i risultati della misura nelle zone dove il tessuto sociale è meno sviluppato.

Per quanto riguarda la proposta di Reddito di Cittadinanza dei 5 stelle, essa risponde più alle caratteristiche di un reddito minimo garantito, che a un vero e proprio Reddito di cittadinanza. Va detto che la proposta non può essere confrontata con il Rei che ha dovuto

fare i conti con la limitatezza delle risorse finanziarie. Il Reddito Minimo proposto dai 5 stelle presenta molte caratteristiche positive, così come evidenziato dall'esperienza di altri paesi europei. Innanzitutto l'universalità della misura e la condizionalità; l'adeguatezza degli importi (780euro mensili), con riferimento al 60 per cento del reddito mediano; la promozione di misure complementari all'indennità economica, quali prima di tutto la fissazione di un salario minimo; l'implementazione di percorsi di formazione-istruzione, nonché la promozione di attività imprenditoriali nei settori innovativi (cui viene vincolato il 10 per cento delle risorse attribuite). Inoltre una quota di risorse del Fondo per il reddito di cittadinanza viene vincolata alle misure di attivazione.

Il punto critico della misura risiede piuttosto nella credibilità delle forme di copertura indicate.

Il grosso sforzo che a questo punto il nostro Paese dovrebbe fare è quello di continuare sul sentiero tracciato per il ReI, facendo convergere tutte le risorse dedicate alla lotta alla povertà, che ancora sono suddivise tra vari poteri (livello locale e centrale) e tra vari bisogni (disoccupazione, malattia, vecchiaia) in un unico canale. Le stesse indennità per l'occupazione andrebbero assorbite in un unico sistema più flessibile e maggiormente incentivante la ricerca di lavoro.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Baldini M., "Reddito di inclusione, un buon primo passo", 14.03.17, www.lavoce.info.it.
- Baldini M., Lusignoli L. (2017), "Un po' di ossigeno per 500 mila famiglie", www.lavoce.info.it.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2001), "Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, anno 2001".
- European Economic and Social Committee (EESC 1989), "Opinion of 12 July 1989 on Poverty".
- European Parliament (2017a), Commissione per gli affari sociali, *Proposta di Risoluzione del Parlamento Europeo sulle politiche volte a garantire il reddito minimo come strumento per combattere la povertà*, (2016/2270(INI)).
- European Parliament (2017b), "Minimum Income Policies in Eu Member State".
- Faioli M., "I "poveri" digitali. A proposito dell'Universal Credit in UK", 2 www.lavoceinfo.it, 21.06.2015.
- Ficarra P. (2002), "Il contrasto della povertà nei Piani di Zona e l'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento"., Prospettive Sociali e Sanitarie n. 13-15, luglio-settembre 2002 - IRS, Milano.
- Inps (2015), "Audizione dell'Inps presso la Commissione Lavoro e Previdenza Sociale del Senato, Roma, 9 giugno 2015.
- Istat (2015), "Audizione dell'Istat presso la Commissione Lavoro e Previdenza Sociale del Senato, Roma, 11 giugno 2015.
- Istat (2016), "Audizione sul disegno di legge delega sulla Povertà", AC 3594.
- Istat (2017), "La povertà in Italia anno 2016", Statistiche Report 13.7.2017.
- Social Protection Committee (2016), *Annual Report*.
- Tortuga (2017) "Soldi spesi bene: i servizi previsti dal ReI", www.lavoceinfo.it, 30.06.17.