

## IV. Esempi in Europa e proposte in Italia

### La spesa per la protezione sociale in Italia e in Europa

Gli schemi di garanzia del reddito hanno un loro costo e, ovunque sono stati introdotti, hanno comportato degli impegni di finanza pubblica di una certa importanza: questo è l'ostacolo più significativo che si frappone spesso alla generalizzazione e al potenziamento di simili prestazioni. Il decisore politico, in effetti, è chiamato a compiere una scelta di indirizzo politico ed economico.

In termini generali la spesa per la protezione sociale consiste per la maggior parte in trasferimenti monetari o in forma di beni e servizi a favore di individui o famiglie, per coprire un insieme di rischi o di necessità predefiniti. Nel 2009, secondo i dati Eurostat disponibili ad aprile 2012, la spesa lorda per la protezione sociale (comprensiva anche i costi amministrativi) ha rappresentato il 29,5% del PIL dell'Europa a 27. Esistono significative differenze tra i vari paesi rispetto al livello di spesa per la protezione sociale: la Danimarca, per esempio, spende il 33,4% del proprio Pil, la Francia il 33,1% e la Svezia il 32,1%, confermando in ciò un trend consolidato. Diversamente la Lettonia (16,9%), la Romania (17,1%) e la Bulgaria (17,2%) sono i paesi con le percentuali più basse.

Il differenziale tra i livelli di spesa dei paesi riflette in parte i diversi livelli di ricchezza, ma in parte anche la specificità dei sistemi di protezione sociale, delle politiche di redistribuzione, delle politiche fiscali, del tasso di disoccupazione, e di altri fattori sociali, istituzionali ed economici.

L'Italia, con il suo 29,8% di spesa sociale sul totale del Pil, pur collocandosi nella media dell'Europa a 27 (29,5%), è di poco al di sotto della media dell'Europa a 17 (30,2%). Tuttavia la nostra collocazione cambia se passiamo a una visione disaggregata della spesa sociale per singole funzioni e se estendiamo la nostra indagine al grado di efficacia complessiva dei sistemi di protezione nel fronteggiare il rischio di esclusione sociale.

La spesa disaggregata per funzioni mostra un vistoso scostamento dell'Italia rispetto ai partner europei. L'ammontare della spesa sociale secondo gli ambiti funzionali cui è destinata (al netto delle spese amministrative) risulta articolata nel modo indicato nella Tabella che segue.

**Tabella 1:** spesa sociale per funzioni Europa a 17 – Italia.

Tipo di funzione	Europa a 17	Italia
<b>Trasferimenti ad anziani e superstiti</b>	13,07%	17,07%
<b>Esclusione sociale e assistenza abitativa</b>	0,88%	0,09%
<b>Salute e disabilità</b>	10,70%	9,04%
<b>Famiglia e bambini</b>	2,33%	1,40%
<b>Tutela dei disoccupati</b>	1,96%	0,79%

Fonte: elaborazione su dati Eurostat 2009.

Dalla Tabella 1 relativa alla spesa disaggregata per funzioni si osserva dunque che l'Italia riserva in realtà la maggior parte delle risorse all'assistenza agli anziani. Le voci di spesa destinate alla protezione dal rischio vecchiaia (incluse le prestazioni ai superstiti) incidono infatti per 17 punti di Pil e rappresentano oltre il 60% del totale della spesa sociale. A fronte di tale relativa generosità del sistema pensionistico va però evidenziata la vistosa carenza del nostro sistema di assicurazione dagli altri rischi, infatti l'Italia spende leggermente al di sotto della media europea nel settore della sanità e della disabilità, e largamente meno dei partner europei negli ulteriori settori della spesa so-

ciale. Siamo ultimi in Europa nel contrasto all'esclusione sociale e nell'assistenza abitativa, spendiamo circa le metà degli altri paesi in tutela della famiglia e dei minori, oltre il 60% in meno in sostegno ai disoccupati.

La disarmonia nella composizione della nostra spesa sociale ha dei pesanti effetti sul piano dell'efficacia. Come mostrano i dati ufficiali diffusi da Eurostat, infatti, di regola i paesi più virtuosi nella capacità di contrasto al rischio di esclusione affidano la loro spesa sociale non tanto al finanziamento di sistemi pensionistici generosi, quanto piuttosto destinano le risorse alla predisposizione di misure distributive attentamente calibrate sulle fasce di popolazione più esposte. In particolare a fare la differenza è proprio la presenza o meno, il buono o cattivo funzionamento, degli schemi universalistici di assicurazione dei minimi vitali.

I paesi più attardati nel contrastare la povertà e nel costruire una società compiutamente inclusiva sono invece proprio quelli che non hanno mosso con adeguata decisione passi verso il finanziamento di programmi posti a garanzia del reddito.

In definitiva, anche se il nostro paese non si distanzia vistosamente dalla media europea quanto a spesa sociale complessiva, è invece decisamente al di sotto degli standard comuni quanto a efficacia complessiva del sistema nel combattere l'esclusione sociale. Ciò è dovuto alla frammentarietà del nostro sistema di tutela, alla sua destinazione verso target specifici di beneficiari, in primo luogo lavoratori o soggetti definitivamente ritirati dal lavoro, e soprattutto all'assenza di schemi universalistici di garanzia del reddito.

## Una comparazione con Irlanda e Francia

Proponiamo di seguito l'osservazione in chiave comparatistica di due contesti nazionali europei: quello *irlandese* e quello *francese*.

L'Irlanda è infatti un modello che quanto alla tutela del reddito si impone alla nostra attenzione per la significativa opera di riforma condotta in anni recentissimi e per la spiccata predisposizione del sistema ad affrontare i capitoli più spinosi e attuali della crisi sociale contemporanea, in primo luogo quelli dovuti alla precarietà del lavoro e ai bassi salari.

La Francia è invece un paese tradizionalmente considerato «cugino» dell'Italia, molto simile a noi per struttura sociale e tradizioni giuridiche: per questo si pone come elemento di paragone immediato.

La panoramica sarà condotta con specifica attenzione agli aspetti di finanza pubblica, per individuare l'ammontare delle risorse mobilitate per la copertura dei costi di funzionamento delle misure di garanzie del reddito.

### *Il sistema multidimensionale in Irlanda*

Esaminiamo il sistema di protezione sociale italiano e irlandese. Si tratta di due paesi con caratteristiche diverse, con tradizioni di *welfare* in larga parte divergenti, ma che condividono una profonda crisi economica, dell'occupazione e del rischio povertà. Sintetizziamo nella Tabella 2 che segue i principali elementi di confronto utili per l'analisi che seguirà.

**Tabella 2:** indicatori economici Irlanda-Italia.

Indicatori	Irlanda	Italia
Popolazione	4,45 milioni	60,6 milioni
Popolazione a rischio povertà prima dei trasferimenti sociali	40,40%	23,30%
Popolazione a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali	16,10%	18,20%
Spesa sociale pro-capite	8.377 euro	7.283 euro
Tasso di occupazione (età 15-64 anni)	59,20%	56,90%
Tasso di disoccupazione	14,40%	8,40%

Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Tra i due paesi è enorme la differenza di popolazione. È molto vistosa nell'isola irlandese la percentuale di popolazione che sarebbe a rischio di povertà in assenza di trasferimenti sociali, pari addirittura a oltre il 40% del totale (in Italia questa percentuale supera di poco il 23%). Sensazionale è però la prestazione del *welfare* irlandese, capace di abbattere la percentuale delle persone effettivamente a rischio povertà fino al 16%,

mentre da noi la percentuale si attesta al di sopra del 18% anche dopo l'erogazione dei trasferimenti sociali. Studiare il modello di protezione sociale irlandese è dunque interessante innanzi tutto per cercare di comprendere le ragioni dell'efficacia del sistema nel contrastare la povertà. Un primo indizio per scoprire i motivi di un tale successo ci viene già, per la verità, dal confronto tra i livelli di spesa sociale pro-capite, superiori in Irlanda di ben 1000 euro all'anno rispetto a quanto si spende in Italia.

*La spesa sociale irlandese.* L'Irlanda ha diverse forme di sostegno al reddito che si articolano in tre principali tipi di prestazioni<sup>1</sup>:

- Prestazioni di previdenza sociale
- Prestazioni di assistenza sociale
- Prestazioni universali

*Le prestazioni di previdenza sociale* sono elargite in favore di coloro che soddisfano determinati requisiti contributivi. Queste prestazioni sono numerose e includono il *Jobseeker's Benefit* (paragonabile al nostro sussidio di disoccupazione di natura contributiva), l'*Illness Benefit* (indennità di malattia per chi non può lavorare per motivi di salute), il *Maternity Benefit* (indennità di maternità), l'*Invalidity Pension* (pensione di invalidità), il *Carer's Benefit* (indennità per coloro che devono lasciare il lavoro per accudire a tempo pieno un malato o un portatore di handicap), *State Pension - Contributory* (pensione su base contributiva), *Household Benefits and Free Travel Social Insurance* (indennizzi legati alle spese di gas ed elettricità, canone televisivo, carburante), *Treatment Benefit* (indennizzo per trattamenti odontoiatrici, oculistici e chirurgici).

*Le prestazioni di assistenza sociale* sono elargite, invece, a coloro che non hanno versato contributi sufficienti per accedere

<sup>1</sup> Le informazioni di questo paragrafo – specie per quanto riguarda i dati relativi ai costi – sono tratte da *Department of Social Protection (Ireland), Statistical Information on Social Welfare Services*, 2010, reperibile anche su [welfare.ie](http://welfare.ie) e su [citizeninformation.ie](http://citizeninformation.ie).

alle prestazioni di previdenza sociale. Queste prestazioni sono soggette a *means test* (verifica dei mezzi di sussistenza) e in gran parte corrispondono, quanto all'ammontare e alle regolamentazioni giuridiche, agli indennizzi di previdenza sociale ma su base non contributiva.

Un tipico esempio è costituito dal *Jobseeker's Allowance* (sussidio di disoccupazione su base non contributiva), così come dal *State Pension (Non-Contributory)* (pensione su base non contributiva), dal *Carer's Allowance* (indennità per coloro che non possono lavorare per accudire a tempo pieno un malato o un portatore di handicap) o dal *Household Benefits and Free Travel Social Assistance* (indennizzi legati alle spese di gas ed elettricità, canone televisivo, carburante, trasporto pubblico). A queste prestazioni se ne aggiungono altre che sono specifiche dell'assistenza sociale come ad esempio il *Family Income Supplement* (integrazione al reddito familiare), il *One-Parent Family Payment* (indennizzo per famiglie monogenitore), l'*Employment Support Services* (comprendente una serie di schemi che mirano al rein-tegno formativo o lavorativo, quali il *Back to Work Enterprise Allowance* e il *Back to Education Allowance*), il *Rent Allowance* (sussidio per l'affitto) e il *Supplementary Welfare Allowance* (forma di sostegno al reddito di ultima istanza generalmente elargito in maniera provvisoria, in attesa dell'esame delle richieste relative ad altre indennità, ad esempio indennità di disoccupazione, pensione sociale, eccetera).

*Le prestazioni universali* sono elargite indipendentemente dal reddito o dalla posizione contributiva. Un tipico esempio è il *Child Benefit* (indennizzo per i figli sotto i 16 anni di età o sotto i 18 anni se ancora impegnati in percorsi formativi).

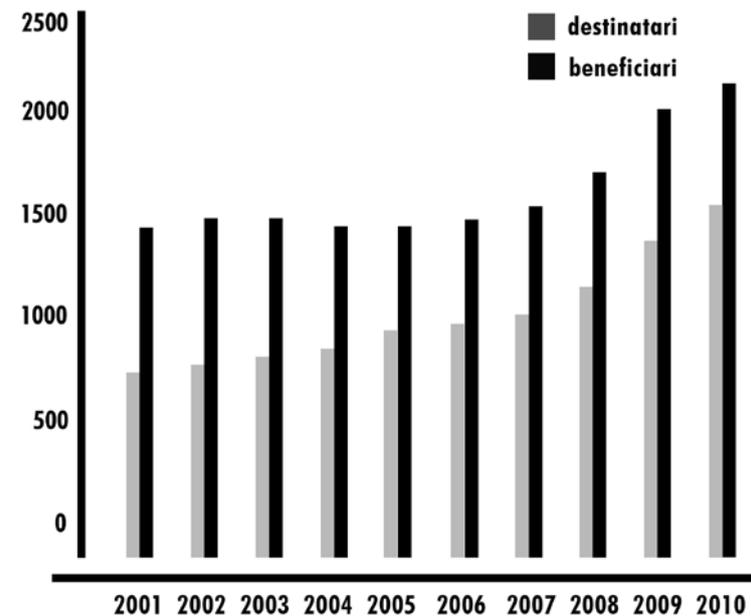
Nel 2010, la spesa totale per i vari sistemi di Protezione Sociale è stata pari a 20,8 miliardi di euro, registrando un aumento dell'1.5% rispetto all'anno precedente. Questo dato dimostra che malgrado la grave crisi finanziaria ed economica che ha colpito la tigre celtica negli ultimi anni, il governo irlandese ha continuato a dare priorità ai sistemi di protezione del reddito. Se si osservano i dati relativi al 2009 e al 2010 si nota che la va-

riazione tra i due anni registra molti valori in positivo nella sfera dell'assistenza sociale, corrispondente proprio a quei sistemi di reddito minimo che hanno lo scopo di garantire un livello dignitoso di esistenza.

Questo *trend* crescente si evidenzia anche nel grafico che segue relativo al numero dei destinatari e dei beneficiari delle prestazioni di protezione sociale. Il grafico mostra infatti quanto sia cresciuto il numero dei destinatari e dei beneficiari negli ultimi dieci anni. In particolare si nota che la crescita maggiore si è avuta proprio a partire dal 2006, anno in cui l'economia irlandese comincia di nuovo a rallentare. Elemento, questo, che indica la chiara scelta politica di indirizzare risorse verso il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione, indipendentemente dalla variabilità della congiuntura economica.

#### Destinatari e beneficiari delle prestazioni di protezione sociale in Irlanda, dal 2001 al 2010, in migliaia.

La particolarità del sistema di protezione sociale irlandese è di comprendere una serie di prestazioni integrative a cui si ha di-



ritto in aggiunta alla prestazione principale di cui si beneficia, e questo spiega la differenza numerica tra destinatari e beneficiari. Si calcola infatti ad esempio che nel 2010 gli oltre 1.4 milioni di persone che hanno ricevuto un pagamento settimanale di *Social Welfare* hanno anche usufruito di ulteriori integrazioni che hanno interessato più di 190.000 persone adulte (coniuge, partner civile o convivente) e più di 494.500 bambini a loro carico. Se a questi dati si aggiunge che il *Family Income Supplement* (l'Integrazione al reddito familiare destinato ai lavoratori a basso reddito con figli a carico) e il *Guardian's Payment* (prestazione a favore di tutori di minori) che hanno interessato oltre 63.900 bambini, si ottiene che il totale dei beneficiari del sistema di protezione sociale arriva a 2.179.428 persone (quasi la metà della popolazione irlandese).

Tra le numerose tipologie di prestazioni, analizzeremo in dettaglio quelle indirizzate alla popolazione attiva e miranti non solo alla reintegrazione lavorativa ma anche a quella sociale ed educativa.

*Jobseeker's Benefit.* Il *Jobseeker's Benefit* è paragonabile al nostro sussidio di disoccupazione elargito a coloro che hanno raggiunto un limite prestabilito di contributi. Per accedere a questo tipo di sussidio il richiedente deve:

- essere disoccupato (o non lavorare per almeno 3 giorni su 6);
- avere meno di 66 anni di età;
- essere in grado di lavorare;
- essere disposto a cercare lavoro;
- avere almeno 104 settimane di contributi versati dall'inizio dell'attività lavorativa e 39 settimane di contributi versati nell'anno in cui fa richiesta dell'indennizzo oppure avere 26 settimane di contributi versati nell'anno in cui fa richiesta dell'indennizzo e 26 settimane di contributi versati nell'anno precedente.

L'importo del sussidio varia a seconda del precedente reddito da lavoro e quindi dei contributi versati anche se in media la fascia dell'importo più alto è la più comune.

**Tabella 3:** importi settimanali del *Jobseeker's Benefit*, 2012.

Media della retribuzione settimanale	Importo settimanale per il destinatario	Integrazione settimanale per persone adulte a carico
Meno di € 80	€ 84.50	€ 80.90
€ 80 - € 124.99	€ 121.40	€ 80.90
€ 125 - € 149.99	€ 147.30	€ 80.90
€ 150 o più	€ 188	€ 124.80

Il destinatario del sussidio di disoccupazione può ottenere un'integrazione nel caso in cui abbia un adulto a carico (coniuge, partner o convivente).

Nel 2010, la spesa per coprire il *Jobseeker's Benefit* è stata pari a 1,29 miliardi di euro e il numero dei destinatari è stato di 123.457 persone.

*Jobseeker's Allowance.* Questa prestazione, che svolge la funzione di uno schema di reddito minimo, non ha eguali nel sistema di protezione sociale italiano. Nel caso in cui il disoccupato non abbia tutti i requisiti per accedere al *Jobseeker's Benefit* può fare richiesta per ottenere il *Jobseeker's Allowance*, ossia il sussidio di disoccupazione su base non contributiva. Il *Jobseeker's Allowance* è quindi un'ulteriore forma di sostegno al reddito per coloro che sono disoccupati o che non hanno versato abbastanza contributi. Tuttavia, è possibile ricevere questo sussidio di disoccupazione anche se il richiedente trova un lavoro part-time o se ha subito una riduzione dei giorni lavorativi da parte del datore di lavoro (lavorando tre giorni a settimana o meno). Per accedere a questo tipo di sussidio il richiedente deve:

- essere disoccupato;
- avere più di 18 anni e meno di 66;
- essere in grado di lavorare;
- essere disposto a cercare lavoro;
- superare il *means test*, ossia la verifica sullo stato di bisogno;
- soddisfare la condizione di residenza abituale.

L'importo settimanale del sussidio di disoccupazione su base non contributiva corrisponde a 188 euro a cui si possono aggiungere 124.80 euro come integrazione settimanale per un adulto a carico del destinatario (coniuge, partner civile o convivente) e 29.80 euro per ogni figlio a carico.

Nel 2010, la spesa per coprire il *Jobseeker's Allowance* è stata pari a 2,81 miliardi di euro, registrando un incremento del 40.2% rispetto al 2009. Il numero dei destinatari è stato di 261.850 persone.

*Supplementary Welfare Allowance.* Questa prestazione di natura temporanea è anch'essa senza eguali nel sistema italiano. Nel periodo che passa tra la richiesta dei due tipi di sussidi sopramenzionati e l'effettivo inizio dei pagamenti, coloro che si trovano in difficoltà economiche possono fare richiesta per accedere al *Supplementary Welfare Allowance* (SWA), che quindi corrisponde ad una misura di reddito garantito.

Per accedere al *Supplementary Welfare Allowance* il richiedente deve:

- soddisfare la condizione di residenza abituale;
- essere soggetto al *means test*, ossia alla verifica dei mezzi di sussistenza;
- aver fatto richiesta di altre indennità a cui può aver diritto;
- essere registrato presso i centri pubblici per l'impiego se in età lavorativa.

Come mostra la tabella 4 che segue, l'importo settimanale del *Supplementary Welfare Allowance* corrisponde a 186 euro a cui si possono aggiungere integrazioni per adulti o figli a carico.

**Tabella 4:** importo settimanale del *Supplementary Welfare Allowance*, 2012.

Importo settimanale Iper il destinatario	Integrazione settimanale per persone adulte a carico	Integrazione settimanale per ogni figlio a carico
€ 186,00	€ 124.80	€ 29.80

Lo schema del *Supplementary Welfare Allowance* include, oltre al pagamento settimanale del sussidio, altre forme di indennizzi quali:

- sostegno all'affitto e al pagamento degli interessi sul mutuo della casa;
- copertura di spese per bisogni eccezionali e urgenti (quali deposito cauzionale dell'affitto, elettrodomestici, mobilia, ristrutturazione e manutenzione della casa, spese funerarie, eccetera);
- copertura di spese per vestiario e calzature per i figli in età scolastica (*Back to School Clothing and Footwear*);
- ulteriori integrazioni relative a particolari regimi alimentari, trasporto pubblico e altro.

Nel 2010, la spesa per lo schema del *Supplementary Welfare Allowance* è stata pari a 951 milioni di euro. La tabella 5 mostra la spesa dell'intero schema disaggregata per i diversi tipi di indennizzi che lo compongono.

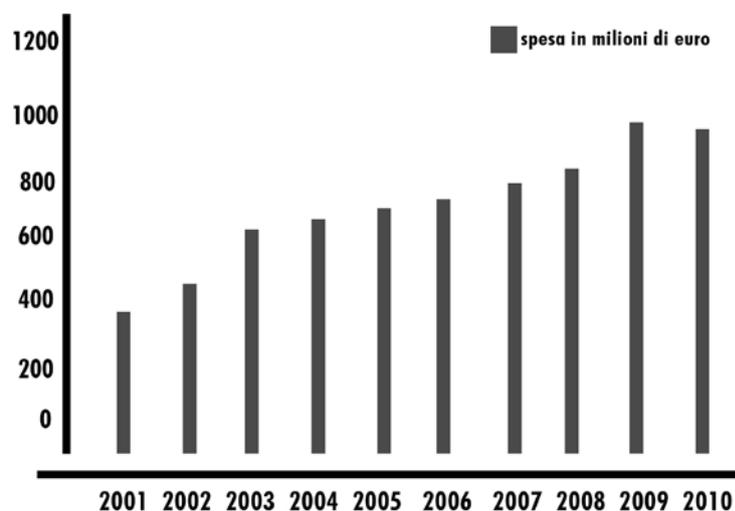
**Tabella 5:** spesa per lo schema del *Supplementary Welfare Allowance*, 2009 e 2010.

Tipo di pagamento	2009 Milioni di euro	2010 Milioni di euro	Variazione tra 2009 e 2010
<b>Assistenza Sociale</b>			
<b>Supplementary Welfare Allowance</b>	233.532	200.027	-14.3%
<b>Sostegno all'affitto</b>	510.751	516.861	1.2%
<b>Sostegno al pagamento degli interessi sul mutuo</b>	60.885	65.654	7.8%
<b>Altre integrazioni</b>	14.214	13.402	-5.7%
<b>Pagamenti per bisogni eccezionali e urgenti</b>	75.210	69.909	-7.0%
<b>Back to School Clothing and Footwear</b>	67.188	77.402	15.2%
<b>Direct Provision Allowance (1)</b>	7.339	6.619	-9.8%
<b>Aiuto umanitario</b>	605	1.045	72.7%
<b>Totale</b>	969.72	950.92	-1.90%

(1) forma minima di sussidio per i richiedenti asilo.

Malgrado il calo della spesa per lo schema del *Supplementary Welfare Allowance* tra il 2009 e 2010, il trend di spesa per le misure di reddito minimo è aumentato esponenzialmente nel corso degli ultimi dieci anni. Questo conferma la centralità delle misure di reddito minimo nel sistema irlandese, tanto che l'aumento di spesa avvenuto nel corso degli ultimi dieci anni è di gran lunga superiore alla diminuzione di spesa verificatasi tra il 2009 e il 2010.

**Spesa per lo schema** di *Supplementary Welfare Allowance*, dal 2001 al 2010.



Nel 2010, il numero dei destinatari del *Supplementary Welfare Allowance* è stato di 37.499 persone. La tabella 6 mostra il numero dei destinatari del SWA e delle altre coperture che compongono l'intero schema. È interessante notare, che la fascia d'età maggiormente rappresentata in questo schema include le persone tra i 20 e i 40 anni, quindi quella parte di popolazione attiva che, avendo a propria disposizione un reddito molto basso o inesistente, costituisce il target privilegiato, anche se non unico, delle politiche di sostegno al reddito.

**Tabella 6:** numero dei destinatari del *Supplementary Welfare Allowance*, sostegno all'affitto, sostegno al pagamento degli interessi del mutuo, altre integrazioni per età e sesso, 2010.

Gruppo di età	Supplementary Welfare Allowance (1)	Sostegno all'affitto	Sostegno al pagamento degli interessi del mutuo	Altre integrazioni (2)
<b>Sotto i 20</b>	2169	1004	0	136
<b>20 - 29</b>	11395	31499	1425	1180
<b>30 - 39</b>	10771	31532	7331	2199
<b>40 - 49</b>	7210	18604	6274	2160
<b>50 - 59</b>	4450	9401	2191	2361
<b>Oltre i 60</b>	1504	5220	427	7170
<b>Totale</b>	<b>37499</b>	<b>97260</b>	<b>17648</b>	<b>15206</b>

(1) Include il *Direct Provision Allowance* (forma di sussidio per richiedenti asilo).

(2) Include la copertura di spese per regimi alimentari particolari, per il trasporto pubblico, eccetera.

**Tabella 7:** numero dei destinatari del *Jobseeker's Benefit*, *Jobseeker's Allowance* e *Supplementary Welfare Allowance*, 2010.

Tipo di Prestazione	Destinatari
<b>Jobseeker's Benefit</b>	123.457
<b>Jobseeker's Allowance</b>	261.850
<b>Supplementary Welfare Allowance</b>	37.499
<b>Totale</b>	<b>422.806</b>

Fonte: Statistical Information on Social Welfare Services, 2010 – Department of Social Protection reperibile su [welfare.ie](http://welfare.ie).

Così come notiamo, nella tabella 7, il numero dei destinatari che hanno potuto, nel corso dell'anno 2010, ricevere un reddito minimo così come definito nelle tre forme di cui l'Irlanda si è dotata. Si tratta di oltre 420mila persone in una popolazione di 4,45 milioni, vale a dire che circa il 10 per cento degli irlandesi hanno usufruito di sostegni al reddito diretto in diversa misura ed altrettante forme di integrazioni al reddito minimo rappresentate da beni e servizi.

Infatti i dati fin qui analizzati mostrano che le misure di sostegno del reddito si basano sia su trasferimenti diretti che indiretti. In particolare, il sostegno all'affitto (*Rent Supplement*) rappresenta una delle voci di spesa più importanti dell'assistenza sociale tra quelle costituenti i cosiddetti trasferimenti indiretti; ciò conferma l'importanza di coniugare il diritto al reddito con il diritto all'abitare, elementi da considerare congiuntamente per garantire alla persona una base minima di sostegno.

*Rent Supplement.* Questa prestazione, assimilabile in Italia alle misure di sostegno all'affitto (erogate dai Comuni su base discrezionale, con limiti temporali e finanziari), consiste in una prestazione universalistica elargita a tutti coloro che, avendo un reddito basso, non riescono a sostenere le spese per l'affitto della casa. I requisiti per accedere a questa forma di reddito indiretto sono:

- essere disoccupato e percepire una qualsiasi prestazione di protezione sociale, sia contributiva che non contributiva;
- risiedere da almeno 6 mesi nella casa per la quale si richiede il sostegno all'affitto;
- dimostrare attraverso il *means test* di non essere in grado di pagare l'affitto con proprie risorse economiche.

L'importo del *Rent Supplement* è infatti calcolato in modo da assicurare che il reddito della persona non scenda sotto un determinato livello minimo dopo aver sostenuto la spesa dell'affitto. In media, per una persona *single* l'importo del sostegno per l'affitto varia dai 300 ai 450 euro al mese, a seconda se condivide l'appartamento con altre persone o vive da sola.

La tabella 8 mostra l'importanza della misura di sostegno all'affitto per i beneficiari delle diverse tipologie di prestazioni sociali. Si nota dalla tabella che il numero più alto di destinatari del sostegno all'affitto sono coloro che ricevono il *Jobseeker's Allowance*, ossia la forma non contributiva del sussidio di disoccupazione, e il *Supplementary Welfare Allowance*, quindi le due forme dell'assistenza sociale che, in un'ottica di rispetto della dignità umana, oltre a garantire un reddito minimo garantiscono anche il diritto all'abitare.

**Tabella 8:** numero dei destinatari del sostegno all'affitto per pagamento principale, 2010.

Tipo di pagamento	Sostegno all'affitto
Long-Term Jobseeker's Allowance	23.641
One-Parent Family Payment	15.879
Short-Term Jobseeker's Allowance	11.592
Supplementary Welfare Allowance	11.088
Disability Allowance	10.204
Jobseeker's Benefit	8.362
Other	6.200
Employment Support Services (1)	3.901
Illness Benefit	2.849
State Pensions	1.644
Invalidity Pension	1.035
Widow's, Widower's or Surviving Civil Partner's Pension	463
DSS (UK) (2)	308
Pre-Retirement Allowance	94
<b>Total</b>	<b>97.260</b>

(1) Include il *Back to Work Enterprise Allowance*, *Community Employment*, *Back to Education Allowance*, VTOS (lo schema per le opportunità formative e professionali) and FAS (centri per l'impiego). (2) *Department of Social Security*.

Accanto alle forme di reddito diretto e indiretto fin qui delineate, il sistema di protezione sociale irlandese prevede ulteriori schemi di sostegno al reddito che hanno come finalità il supporto all'occupazione e l'attivazione delle persone. In particolare, ci si riferisce al *Family Income Supplement*, al *Back to Work Enterprise Allowance* e al *Back to Education Allowance*.

*Family Income Supplement* (integrazione al reddito familiare, paragonabile ai nostri assegni al nucleo familiare erogati dall'Inps) è destinato ai lavoratori a basso reddito con figli a carico sotto i 18 anni di età o tra i 18 e i 22 anni se impegnati in un percorso educativo a tempo pieno. Per poter accedere a questo tipo di sostegno al reddito il lavoratore deve:

- lavorare 19 o più ore a settimana;
- avere uno o più figli a carico;
- guadagnare meno del tetto stabilito in base alla composizione familiare.

Per esempio, per avere diritto ad accedere a questa misura una famiglia con un solo figlio a carico deve guadagnare meno di 506 euro a settimana, con due figli a carico meno di 602 euro a settimana. L'integrazione al reddito familiare è rappresentato dal 60% della differenza tra il reddito familiare netto e il tetto di reddito applicato alla famiglia in base alla sua composizione. Nel 2010, la spesa per il *Family Income Supplement* è stata di 186 milioni di euro. A beneficiarne sono state 28.223 famiglie e 62.237 bambini.

*Back to Work Enterprise Allowance* è destinato alle persone che già ricevono da almeno 12 mesi una prestazione di protezione sociale, sia di tipo contributivo che non contributivo. Si tratta di uno schema di sostegno del reddito che mira a sostenere le persone nell'avvio di una propria attività e a diventare quindi lavoratori autonomi. Requisito fondamentale è che il richiedente abbia già espletato le pratiche di registrazione dell'impresa presso gli uffici competenti. A questa misura possono accedere anche gli ex detenuti se soddisfano i criteri di eleggibilità. Coloro che accedono a tale schema continueranno a percepire l'indennità di cui già beneficiano per altri 2 anni: il primo anno percepiranno l'indennità per intero, nel secondo anno invece percepiranno il 75% dell'importo totale. In aggiunta, avranno diritto ad indennità integrative quali il sostegno all'affitto, la copertura delle spese per il carburante, l'assistenza medica. Nel momento in cui il richiedente di tale misura inizia ad avviare la propria attività avrà diritto a ricevere ulteriori supporti che lo sostengono nel processo di avviamento, quali formazione, ricerche di mercato, costruzione del *business plan*, gestione contabile, accesso a finanziamenti per l'acquisto di attrezzatura. Nel 2010, la spesa per il *Back to Work Enterprise Allowance* è stata di 87.9 milioni di euro; a usufruirne sono state 7.958 persone.

*Back to Education Allowance* è una forma di sussidio che permette ai disoccupati che già beneficiano di una prestazione di

protezione sociale di intraprendere un percorso formativo a tempo pieno di secondo o terzo livello sia presso scuole secondarie e professionali che presso *college* e università. Sostanzialmente, quello che avviene è un trasferimento dalla prestazione precedente a questa forma di sussidio con un'unica condizione legata alla durata della precedente indennità (che deve essere di almeno 3 mesi nel caso in cui si scelga un percorso formativo di secondo livello o di 9 mesi per un percorso formativo di terzo livello). L'importo di questo sussidio, che non è soggetto a *means-test*, corrisponde all'importo massimo previsto per la prestazione che già si riceveva prima di accedere al *Back to Education Allowance*. Nel 2010, la spesa per il *Back to Education Allowance* è stata di 179.8 milioni di euro; ad usufruirne sono state 21.147 persone.

Queste ultime due misure appena descritte mostrano come il sistema di protezione sociale irlandese punti al miglioramento delle condizioni di vita della persona attraverso reali politiche di attivazione sganciate da ogni logica coercitiva e rispettose delle diverse esigenze, lasciando quindi alle persone il diritto di scegliere autonomamente quale percorso intraprendere e garantendo loro allo stesso tempo uno standard di vita dignitoso.

Infine, per fornire un quadro completo del *welfare* irlandese, analizzeremo brevemente una delle prestazioni universali più importanti, il *Child Benefit*, ossia l'indennità per i figli. A questa misura possono accedere coloro che hanno dei figli sotto l'età di 16 o 18 anni se ancora impegnati negli studi a tempo pieno. La richiesta per questo tipo di indennità va fatta entro i 12 mesi dalla nascita del figlio, nel mese in cui il bambino è entrato a far parte della famiglia nel caso a farne richiesta siano dei tutori o nel mese in cui la famiglia si è trasferita in Irlanda.

Essendo una prestazione universale, vi possono accedere tutti coloro che hanno dei figli indipendentemente dal livello di reddito da lavoro. Gli importi variano a seconda del numero dei figli; per i primi 2 figli l'importo è di 140 euro al mese per ciascun figlio, per il terzo è di 148 euro e dal quarto in poi 160 euro. Nel 2010, la spesa per il *Child Benefit* è stata di 2.21 miliardi di euro. Il numero delle famiglie che nel 2010 hanno beneficiato di questa indennità è stato di 591.432 per una copertura totale di 1.124.003 bambini.

In conclusione, i dati analizzati evidenziano due particolarità del sistema di protezione sociale irlandese. Da un lato, la generosità dei diversi schemi di sostegno al reddito che a oggi rendono l'Irlanda uno dei paesi europei più avanzati in termini di spesa e di interventi mirati di politica sociale. Dall'altro, la presenza di un regime assicurativo e di un regime assistenziale specifico che si compensano mediante l'intervento del secondo a vantaggio dei soggetti che non possono beneficiare, per mancanza dei requisiti richiesti, del primo.

Spicca su tutti il dato della spesa per le prestazioni di reddito minimo, infatti con una popolazione 13 volte più piccola di quella italiana, l'Irlanda destina ogni anno 2,81 miliardi di euro al finanziamento della prestazione di reddito minimo denominata *Jobseeker's Allowance*. A questa somma – per stimare quanto complessivamente l'Irlanda destina alla garanzia del reddito – andrebbero aggiunte anche gli stanziamenti (pari 0,95 miliardi annui) per l'implementazione di quella forma così peculiare di sostegno che va sotto il nome di *Supplementary Welfare Allowance*, prestazione temporanea di natura assistenziale destinata ai richiedenti in attesa di ricevere in via definitiva un'altra prestazione del *welfare* irlandese (contributiva o meno).

Il totale di risorse destinato alla tutela del reddito è dunque pari a circa 3,7 miliardi di euro ogni anno.

Naturalmente il confronto tra sistemi nazionali non è agevole né può essere condotto in modo immediato, le stratificazioni normative dovute alla specificità dei contesti impediscono dei confronti diretti. Resta però un dato: per eguagliare le prestazioni del sistema irlandese in tema di tutela di base dei redditi, l'Italia – rapportati i livelli di spesa irlandesi a una popolazione 13 volte più grande – dovrebbe impegnare circa 49 miliardi di euro ogni anno. Per avere un'idea di quanto è vasto il differenziale da colmare si consideri che la nostra spesa attuale in pensioni sociali, cioè in destinazioni *latu sensu* di reddito minimo rivolte agli anziani (categoria come noto relativamente privilegiata dal nostro sistema), è stata nel 2010 pari ad appena 8,7 miliardi di euro; lo stanziamento attuale raggiunge i 25 miliardi conteggiando anche le prestazioni di invalidità. Ma non ci allontaneremo troppo da questa soglia pur conteggiando le altre, deboli

forme esistenti di sostegno del reddito di natura assistenziale erogate al cittadino italiano.

### *L'approccio di solidarietà attiva in Francia*

Veniamo adesso al confronto con un paese, la Francia, con il quale è di solito più semplice istituire dei paragoni diretti, in parte per la similitudine delle tradizioni giuridiche, in parte per la confrontabilità in generale dei dati di sistema. La Francia, infatti, ha una popolazione di 65 milioni di abitanti, quasi uguale a quella italiana, con un tasso di disoccupazione pari al 9,7 %.

La Francia, in particolare, ha a disposizione sin dal 1988 una misura di tutela del reddito denominata Rmi, *Revenu Minimum d'Insertion*, sostituita negli anni scorsi da una nuova misura, il *Revenu de Solidarité Active* (d'ora in avanti Rsa), che ha per obiettivo la semplificazione di un sistema a volte caotico dei sussidi e combattere più efficacemente la povertà senza al contempo introdurre dei disincentivi al lavoro.

L'art. 1 della legge n 2008-1249 così definisce la nuova misura: «è istituito un reddito di solidarietà attiva che ha per obiettivo di assicurare ai suoi beneficiari mezzi adeguati di sussistenza, allo scopo di lottare contro la povertà, di incoraggiare l'esercizio o il ritorno a un'attività lavorativa e di aiutare l'inserimento sociale dei beneficiari. Il reddito di solidarietà attiva rimpiazza il reddito minimo di inserimento (Rmi), l'allocation per i genitori soli (Api, *Allocation de parent isolé*) e i diversi meccanismi di incentivo alla ripresa dell'attività».

Il Rsa è una misura versata a tutti i residenti stabilmente in Francia (per almeno 9 mesi all'anno e da almeno 5 anni) il cui reddito è inferiore a una certa soglia. Il nuovo strumento si caratterizza per una maggiore accortezza nell'evitare disincentivi al lavoro e trappole di povertà. Infatti l'erogazione del Rmi, una volta esauriti gli incentivi temporanei all'assunzione, veniva interrotta nel caso in cui il beneficiario fosse stato in grado di reperire autonomamente un reddito da attività lavorativa. Ciò poteva disincentivare il beneficiario dal fare ingresso nel mercato del lavoro, posto che l'aumento del reddito disponibile in seguito all'attività professionale non sempre risultava bilanciato

con la perdita della relativa sicurezza economica dovuta all'erogazione del reddito minimo. Ora il Rsa si inserisce invece come prestazione differenziale e integrativa dei redditi da attività lavorativa. In particolare esso consiste nell'ammontare necessario a portare il reddito da lavoro del beneficiario fino a una soglia definita come reddito garantito.

$$\text{Rsa} = \text{reddito garantito} - (0,62 * \text{reddito da lavoro})$$

Il che, detto in altri termini, significa che il reddito dei beneficiari effettivamente disponibile è pari alla somma tra i redditi autonomamente percepiti sul mercato e il RSA.

$$\text{Reddito disponibile} = \text{reddito da lavoro} + \text{altre risorse} + \text{Rsa}$$

Per chi non lavora e non ha altre entrate il reddito disponibile coincide con il reddito garantito, che a sua volta è uguale al Rsa. Per *revenu garanti* si intende un minimo vitale fissato per via amministrativa di anno in anno, che ad esempio nel 2011 è stato pari a 466,99 euro per un *single* e a 700,49 euro per una coppia, 840 euro per una coppia con un figlio, eccetera. Queste soglie minime sono aumentate per i beneficiari inseriti in famiglie monoparentali (secondo la tradizione dell'*allocation de parent isolé*, ora riassorbita nel Rsa).

Al crescere del reddito da lavoro diminuisce l'integrazione fornita dal Rsa (che è massima per redditi da lavoro pari a zero) ma allo stesso tempo aumenta il reddito disponibile: in tal modo sono evitate le trappole di povertà. Prendendo a riferimento i redditi di una persona singola, a un reddito da lavoro di 400 euro corrisponde un Rsa di 318 euro e così un reddito disponibile totale di 718 euro. Se il reddito da lavoro è pari a 800 euro, l'integrazione a carico del Rsa è pari a 166 euro e il reddito disponibile a 916 euro. Per un reddito da lavoro di 1000 euro il trasferimento mensile è di 90 euro. Il reddito-soglia a partire dal quale non si ha più diritto ad alcuna integrazione (livello definito come *point de sortie du Rsa*) è stato pari del 2011 a circa 1238 euro mensili, il che corrisponde al salario minimo francese (il cosiddetto *Smic – Salaire minimum interprofessionnel de croissance*).

La soglia di reddito garantito è invece pari all'1,4 dello SMIC (1733 euro) se il beneficiario ha un persona a carico e dunque è collocato in un nucleo familiare di due persone.

Oltre ai limiti reddituali sono previsti altri criteri di accesso alla misura che concernono: 1) l'età: per beneficiare del RSA occorre avere un'età compresa tra i 25 anni (a meno che non si abbiano figli a carico) e l'età pensionabile (superata la quale si ha diritto a un diversa prestazione denominata *minimum viellesse*); 2) la misura è indirizzata alla persone in buone condizioni di salute, in quanto le persone inabili al lavoro possono beneficiare dell'*allocation adultes handicapé*. Infine il Rsa non è destinato agli studenti e a coloro che seguono un programma di *stage*. Il beneficio, come si è accennato, è erogato sulla base dei redditi familiari e il beneficiario all'interno della famiglia è colui che si incarica di presentare la domanda.

Caratteristica del sistema francese è la distinzione tra Rsa *socle* (= piedistallo/base) e Rsa *activité*: il primo corrisponde all'ex Rmi, è finanziato dai singoli dipartimenti e completa i redditi dei beneficiari fino al raggiungimento della soglia del reddito garantito (*revenu garanti*); il secondo è invece la parte propriamente innovativa del Rsa, è finanziato dallo Stato e integra i redditi di coloro che svolgono un'attività lavorativa. Il Rsa (similmente al vecchio Rmi) prevede anche delle misure non finanziarie di aiuto all'inserimento sociale e lavorativo dei beneficiari, quali i contratti di lavoro agevolati (*contrats aidés*), i sostegni individualizzati al reimpiego (*Apré, Aide personnalisée de retour a l'emploi*), l'accesso a un pacchetto di diritti supplementari (*corbeille de droits*) quali l'esenzione da eventuali imposte sull'abitazione e possibili riduzioni nelle tariffe di acqua e telefono<sup>2</sup>. La coordinazione degli interventi di sostegno è in genere curata dai Caf (*Caisse d'allocations familiales*).

Nel dicembre 2011 il *Comité national d'évaluation du Rsa* ha consegnato la prima relazione esaustiva sui risultati e sui costi del Rsa a due anni dalla sua generalizzazione e messa in opera definitiva<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Commissione di indagine sulla povertà e l'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, luglio 2010, pp. 173-174.

<sup>3</sup> *Comité national d'évaluation du Rsa, Rapport final*, dicembre 2011, reperibile su [solidarite.gouv.fr](http://solidarite.gouv.fr).

La relazione mette in evidenza che i beneficiari del Rsa erano nel giugno 2011 pari a 1,9 milioni (il dato è da intendersi come riferito a 1,9 milioni di famiglie e a circa 4 milioni di individui), tra i quali circa 1,2 milioni risultavano del tutto privi di redditi, mentre i restanti 700mila beneficiari hanno richiesto l'integrazione dei propri redditi da lavoro.

I dati mostrano un andamento crescente dei beneficiari, che erano pari nel giugno 2009 a circa 1,5 milioni e sono poi velocemente aumentati fino a raggiungere il livello attuale nei primi mesi di applicazione della nuova misura. La spesa complessiva per il finanziamento del Rsa nel 2010 è stata pari a circa 10 miliardi di euro, comprensiva degli esborsi necessari ai percorsi di attivazione e di inserimento e delle spese amministrative per la messa in opera della misura.

**Tabella 9:** spese correnti per il Rsa nell'anno 2010.

Voci di spesa	Spesa in mil. € anno 2010	% delle spese correnti
Rsa <i>socle</i>	6626	
Rsa <i>activité</i>	1328	
Erogazioni diverse	305	
<b>Rsa totale</b>	<b>8260</b>	<b>84,4</b>
Contratti agevolati	484	
Altri contratti d'inserimento	893	
Altre spese per l'attivazione	1	
<b>Spese totali per l'inserimento</b>	<b>1378</b>	<b>14,1</b>
Istituzione e gestione dei Caf	74	
Spese per Apre e Pôle emploi	73	
<b>Spese amministrative</b>	<b>147</b>	<b>1,5</b>
<b>Totale spese correnti</b>	<b>9784</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione nostra su dati del *Comité national d'évaluation du Rsa*.

Gli attuali livelli di spesa per la messa in opera del Rsa sono da considerare tutt'altro che definitivi, infatti il *Comité national d'évaluation* ha posto nel mirino una sostanziosa riduzione del cosiddetto «non-ricorso» al Rsa, cioè la rinuncia al beneficio da

parte di soggetti che in astratto ne avrebbero diritto secondo le condizioni reddituali. Se il tasso di non ricorso al Rsa *socle* è stimato essere pari al 35 per cento (proporzione simile a quella notata per il Rmi, a cui il 33% degli aventi diritto non facevano ricorso) per il Rsa *activité* il tasso di non ricorso si impenna fino addirittura al 68 per cento dei potenziali beneficiari. Il *Comité* ha quindi condotto un'inchiesta per comprendere le ragioni del mancato ricorso al sostegno e la caratteristiche del fenomeno.

Un'inchiesta appositamente condotta nell'autunno 2010 tra un campione rappresentativo composto da 15.000 mila individui, ha evidenziato che tra le cause del mancato ricorso al Rsa sta in primo piano quella dalla mancata conoscenza precisa del dispositivo. Ma anche la volontà di «cavarsela da soli» è menzionata di frequente come causa del mancato ricorso; una frequenza media ha il desiderio di non dipendere dall'assistenza sociale o il timore di affrontare una pratica amministrativa complessa. La debolezza dell'incentivo finanziario o la paura di perdere altri diritti sociali connessi sembrano svolgere un ruolo marginale.

Questo studio statistico ha permesso di quantificare la «mancata distribuzione», vale a dire l'ammontare totale di risorse che i beneficiari rinuncianti avrebbero avuto titolo ad ottenere. Ebbene, le somme rimaste non distribuite sono pari a ben 3,1 miliardi di euro a titolo di Rsa *socle* e a 2,2 miliardi di euro a titolo di Rsa *activité*.

Alla luce dei risultati ottenuti il *Comité* ritiene che si possa incrementare la copertura del Rsa tramite un'ampia opera di informazione sullo strumento, semplificando la conoscenza dei criteri di accesso anche tramite un'opera di autovalutazione da parte dei beneficiari. Una sperimentazione in tal senso condotta nel dipartimento della Gironda ha dimostrato che il tasso di non ricorso al Rsa può essere ridotto mediante una campagna comunicativa mirata. Le stime complessive e le esperienze pregresse consentono di ritenere come normale un tasso di non ricorso del 35% e suggeriscono che si possa invece sensibilmente ridurre il tasso di non ricorso quanto meno con riferimento al Rsa *activité*, rispetto al quale c'è da attendersi, all'esito delle suddette campagne di comunicazione, addirittura un raddoppio dei beneficiari.

In definitiva si può affermare che la Francia si propone di destinare già dai prossimi anni somme considerevolmente superiori ai 10 miliardi di euro annui per la copertura dei bisogni di base di una parte significativa di popolazione, composta da disoccupati e persone inattive prive di reddito e che non hanno diritto ad altre prestazioni sociali, o da lavoratori poveri che necessitano di integrazioni per raggiungere una soglia di reddito adeguata.

Quanto speso dalla Francia rappresenta un metro di paragone sufficientemente affidabile per il decisore politico italiano, che dovrebbe mettere in conto un impegno di spesa non troppo dissimile da quello utilizzato per la messa in opera del Rsa. Se il Pil francese è di circa un quinto più alto rispetto a quello italiano, è anche vero che i 10 miliardi destinati al finanziamento del Rsa non esauriscono le voci di spesa del bilancio pubblico francese in tema di tutela del reddito.

Esistono infatti altre due prestazioni assistenziali di reddito minimo tra le quali i soggetti a basso reddito possono scegliere o che possono in certi casi essere sommate al Rsa. Ci riferiamo alla misura denominata *Prime* (= premio) *pour l'emploi*, che consiste in una sorta di credito di imposta concesso alla fine dell'anno fiscale a tutti i percettori di un reddito inferiore a 16 mila euro se *single* o a 32 mila euro se in coppia. Esiste poi l'*Allocation de solidarité spécifique* sorta di sussidio disoccupazione di ultima istanza erogato per un ammontare massimo di circa 470 euro al mese. Il Rsa non è dunque l'unica misura destinata ai cittadini incapienti, al contrario esso si colloca come strumento di ultima istanza all'interno di un sistema di protezione sociale che offre anche altre forme di tutela a categorie specifiche di aventi diritti, quali i disoccupati o i disabili.

## Lo scenario delle proposte in Italia

Proponiamo di seguito una ricostruzione dei principali contributi emersi nel dibattito scientifico del nostro paese in tema di riforma degli ammortizzatori sociali e in tema di introduzione (in varie forme) di una misura di reddito minimo garantito. Anche se i due terreni di intervento dovrebbero a rigor di termini rimanere separati e distinti, nondimeno esiste tra i due settori una

reciproca interferenza; infatti un eventuale potenziamento della protezione sociale per i lavoratori temporaneamente disoccupati comporterebbe un arretramento delle funzioni da attribuire alla misura di reddito minimo, viceversa un sistema di ammortizzatori sociali ristretto e poco inclusivo, obbligherebbe lo strumento assistenziale di ultima garanzia a un *surplus* di protezione. Inoltre le due tipologie di misure sono strettamente legate sul piano logico ed economico, in quanto il reddito minimo dovrebbe essere determinato nel suo ammontare con riferimento al livello degli ammortizzatori sociali, che a loro volta debbono mantenere un andamento armonico con i salari medi.

Nella disamina che segue concentreremo la nostra attenzione soprattutto sull'analisi dei costi per l'introduzione delle misure proposte. La ricostruzione del dibattito scientifico rende conto della notevole attenzione che pure si è sviluppata nel nostro paese, anche se ancora non si rintracciano indicazioni e volontà politiche adeguate<sup>4</sup>.

### *Il sussidio unico nella versione Boeri - Garibaldi: un primo tassello*

L'economista Tito Boeri è l'artefice, assieme a Pietro Garibaldi, di un'articolata proposta di riforma degli ammortizzatori sociali,

<sup>4</sup> Il 27 giugno 2012 il parlamento ha approvato definitivamente la legge recante «Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita». Merita segnalare le principali novità in essa contenute con riguardo al nuovo assetto degli ammortizzatori sociali. La riforma si propone di uniformare i trattamenti di sostegno in caso di disoccupazione involontaria. I regimi di cui all'attuale sussidio di disoccupazione e di cui all'indennità di mobilità vengono fusi in un unico strumento denominato Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi). Il nuovo sussidio, rispetto all'attuale indennità ordinaria, avrà durata di dodici mesi (a fronte degli attuali 8 mesi), aumentata a diciotto mesi per i lavoratori ultra 55enni (la durata del sussidio è oggi pari a 12 mesi per gli ultra 50enni). Rimarranno purtroppo anche nel nuovo sistema i gravi problemi di accesso alla misura di sostegno, posto che l'indennità continuerà a essere riconosciuta soltanto ai lavoratori che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione e che possano far valere almeno due anni di assicurazione e almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione. La debole inclusività del sistema vigente, dovuta principalmente alla previsione di criteri di anzianità contributiva troppo stringenti, permarrà dunque invariata anche con il nuovo strumento.

formalizzata nel volume *Un nuovo contratto per tutti*<sup>5</sup>, poi rilanciata e precisata sulle pagine del sito internet [lavoce.info](http://lavoce.info).

Riformare gli ammortizzatori sociali – per questi autori – significa innanzi tutto procedere a un processo di razionalizzazione e di drastica semplificazione del sistema esistente, un sistema di tutela del reddito basato su regole certe, semplici, uguali per tutti. Le varie forme particolari di sussidio, indennità, integrazione dei guadagni oggi esistenti vengono ricondotte a un sussidio unico di disoccupazione, destinato a tutti i lavoratori dipendenti che perdono il posto di lavoro.

Nel dettaglio la proposta si articola in base a questi principi: «la razionalizzazione del sistema di sussidi di disoccupazione deve partire, a nostro modo di vedere, dalla definizione di un unico sistema di base, cui possa accedere chiunque perda il posto di lavoro. Il sussidio va inquadrato comunque in uno schema di tipo assicurativo, deve essere limitato cioè a chi ha già lavorato e dunque versato i contributi in precedenza. L'assegno deve garantire una retribuzione pari al 65% dell'ultimo salario per i primi sei mesi, poi del 55% dal sesto al diciottesimo mese, infine un sussidio costante fissato al di sopra del reddito minimo garantito (che dovrebbe esser introdotto contestualmente)».

La proposta prevede dunque una riforma organica dell'assistenza sociale, con un energico ampliamento della platea di beneficiari del sussidio di disoccupazione su base contributiva. Al contempo viene individuata con chiarezza la necessità di introdurre un secondo modulo di sostegno, di natura assistenziale, collegato a una rete di servizi di base, che ha comunque al suo centro l'erogazione di un reddito minimo.

Il nuovo sussidio unico di disoccupazione verrebbe garantito a tutti i disoccupati, indipendentemente dal tipo di contratto, e si sostituirebbe alle indennità di mobilità, ai sussidi di disoccupazione ordinaria e a requisiti ridotti e alle loro gestioni speciali

<sup>5</sup>T. Boeri, P. Garibaldi, *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano 2008. Vedi pure, T. Boeri, P. Garibaldi, «Ma quanto costa il sussidio unico di disoccupazione», su [lavoce.info](http://lavoce.info), 10.3.2009.

per edilizia e agricoltura. Il proposito è quello di istituire una forma di tutela uniforme, destinata a superare le sperequazioni del sistema esistente, caratterizzato da un livello di protezione molto più generoso ed esteso per i lavoratori della grande impresa, e decisamente assente nei confronti dei precari e dei lavoratori parasubordinati. Gli ammortizzatori sociali, in questa ottica, andrebbero riportati alla loro funzione fondamentale: quella di ridurre i costi della disoccupazione e di fornire un livello minimo di certezza a chi perde il posto di lavoro.

Il calcolo dei costi di questa misura è così congegnato: dal totale dei disoccupati, sono presi in considerazione coloro che, secondo i flussi ricostruiti dalle «Indagini sulle forze lavoro» dell'Istat, sono transitati alla disoccupazione a seguito di un'esperienza di lavoro. Sono dunque esclusi i soggetti in cerca di prima occupazione, i disoccupati di lunga data e ormai scoraggiati, coloro che a seguito di una lunga esperienza di disoccupazione abbiano intrapreso di recente e in modo attivo una ricerca di impiego. Secondo questa ipotesi, il sussidio di disoccupazione riformato arriverebbe a coprire una platea di circa due milioni di individui per un costo complessivo di 15,5 miliardi di euro (l'ammontare medio del sussidio è fissato a 750 euro mensili per una durata media pari a un anno).

In caso di disoccupazione fino al 10% della forza lavoro, aumenterebbe la platea dei beneficiari e il costo complessivo del sussidio arriverebbe a 18,9 miliardi di euro. Poiché il nuovo sussidio sostituirebbe le forme di ammortizzatori esistenti (che costano oggi complessivamente circa 7,5 miliardi di euro), per metterlo a regime sarebbe necessario reperire circa 8 miliardi di euro (se il sussidio unico sostituisse anche la Cig straordinaria, il costo netto aggiuntivo si ridurrebbe a 6,5 miliardi).

Come si potrebbe finanziare una simile riforma? Gli autori propongono che il sussidio venga interamente finanziato con un contributo sulle retribuzioni percepite pari al 3,3%, il che determinerebbe un aumento del cuneo fiscale, posto che i contributi mediamente versati oggi si aggirano tra l'1,6 e il 2,4% per i sussidi ordinari, oltre a un altro 1,2% della retribuzione destinato al finanziamento della Cig straordinaria e dell'indennità di mobili-

tà per i lavoratori che hanno diritto anche a questi trattamenti.

Punto qualificante della proposta di Boeri e Garibaldi è la mancata previsione di un periodo contributivo minimo pregresso quale condizione per l'accesso al sussidio. Potrebbe dunque bastare un contatto anche minimo con il mercato del lavoro per consentire l'erogazione di un sussidio per i successivi 24 mesi. Ciò comporterebbe un notevole avanzamento in termini di generosità del sistema rispetto ai requisiti oggi esistenti, che prevedono invece il requisito – assai stringente – di un'anzianità contributiva pregressa pari almeno a 52 settimane nell'ultimo biennio.

Di rilievo poi nella proposta in commento è la mancata distinzione tra disoccupazione volontaria o involontaria, diversamente da quanto accade per il sussidio di disoccupazione attuale destinato ai soli lavoratori licenziati e non anche ai lavoratori dimissionari. Rispetto alla platea degli individui statisticamente definiti «disoccupati» (cioè attivamente, ma senza successo, in cerca di lavoro) rimarrebbero esclusi soltanto i giovani in cerca di prima occupazione e i disoccupati di lunga data ormai inattivi che abbiano solo di recente intrapreso una ricerca attiva di un impiego. Ciò appare in coerenza con la natura e gli scopi di un sussidio di disoccupazione, che per definizione è destinato a fornire sostegno a soggetti occupati che si trovino a transitare occasionalmente e per un periodo di tempo limitato in una condizione di disoccupazione.

*Il secondo tassello: un reddito minimo garantito.* L'analisi della proposta Boeri-Garibaldi non sarebbe completa se non si facesse menzione anche dello strumento di reddito minimo garantito destinato a contrastare la povertà e rivolto ai lavoratori che hanno carriere discontinue o che sono senza lavoro da molto tempo, così come agli anziani poveri, ai disabili, ai genitori soli con figli a carico.

«Come nel caso [...] del sussidio unico di disoccupazione, l'ambizione è quella di semplificare la miriade di strumenti esistenti introducendo un programma universale e selettivo allo stesso tempo, cioè basato su regole uguali per tutti e non limitato ad alcune categorie come accade oggi. La concessione del sussidio dovrebbe ovviamente essere subordinata al reddito e al patrimonio dei percettori. Il reddito minimo garantito sostituir

uirebbe quindi le pensioni sociali, le integrazioni al minimo e tutte le indennità civili come l'assegno di assistenza, l'indennità di frequenza minori, le pensioni di inabilità e l'indennità di accompagnamento. Inoltre rimpiazzerebbe l'assistenza sociale e i programmi per disabili a carattere non contributivo»<sup>6</sup>.

In concreto il nuovo strumento dovrebbe essere congegnato in modo da evitare «trappole di povertà», dunque non si dovrebbero prevedere decadenze automatiche in caso di svolgimento di lavoro part-time o di prestazioni occasionali. L'ammontare dovrebbe essere crescente – secondo una scala di equivalenze da stabilire – in ragione del numero dei componenti del nucleo familiare. L'ammontare dell'erogazione potrebbe essere parzialmente differenziato da regione a regione, considerato il notevole divario del costo della vita nelle diverse aree del paese.

Dovrebbero poi essere previste maggiorazioni per i disabili, in cui favore andrebbero anche previsti dei criteri di accesso meno stringenti.

Stime di costo per una misura del genere non sono certo agevoli, tuttavia gli autori calcolano che un reddito con soglia minima attorno ai 400-450 euro comporterebbe un impegno finanziario gravitante attorno alla cifra dei 6 miliardi di euro.

Somma quest'ultima facilmente reperibile, secondo gli autori, intaccando la marea degli incentivi all'occupazione, male organizzati e spesso inefficaci.

### *Superare l'insicurezza secondo Berton, Richiardi e Sacchi*

Un'attenzione particolare va rivolta allo studio di Fabio Berton, Matteo Richiardi e Stefano Sacchi *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, opera interdisciplinare di economia e politologia, concepita nell'ambito delle attività di ricerca del Collegio Carlo Alberto di Moncalieri<sup>7</sup>. L'ultimo capitolo del volume contiene delle raccomandazioni di politica pubblica, che ci ripromettiamo qui di riassumere poiché si trat-

<sup>6</sup>T. Boeri, P. Garibaldi, *op. cit.*, p. 117.

<sup>7</sup>F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna 2009.

ta di ipotesi di riforma piuttosto particolareggiate, basate peraltro su strumenti innovativi quali il Whip (*Work History Italian Panel*, banca dati di storie individuali di lavoratori costituita in collaborazione dall'Università di Torino, il Laboratorio Riccardo Revelli e l'Inps)<sup>8</sup>.

Anche in questo caso, similmente alla proposta Boeri-Garibaldi, le indicazioni di riforma coinvolgono tanto il sistema degli ammortizzatori sociali (che andrebbe rimodulato e reso più inclusivo) quanto lo schema di reddito minimo (che andrebbe invece introdotto *ex novo*). Gli autori delineano tre possibili proposte di riforma, progressivamente più ambiziose e più distanti rispetto al modello esistente, così da lasciare ai decisori pubblici un ampio spettro di sentieri sui quali incamminarsi. Vedremo adesso di cosa si tratta.

*Ammortizzatori più inclusivi.* Uno dei principali ostacoli all'accesso al sussidio di disoccupazione è rappresentato dal requisito assicurativo, cioè dal fatto che occorre aver versato almeno un contributo previdenziale nei due anni precedenti all'evento assicurato. Allo scopo di rendere più inclusivo il sistema gli autori avanzano una prima, minima, proposta di riforma, che passa per l'abolizione di tale requisito assicurativo, lasciando invece invariato l'altro requisito, consistente nell'aver versato almeno 52 contributi settimanali nei due anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. La rimozione del requisito assicurativo aumenterebbe l'inclusività del sistema e consentirebbe l'accesso al sussidio a molti lavoratori che con le regole vigenti risultano viceversa esclusi da ogni tutela.

Tuttavia anche con tale modifica rimarrebbero quote significative di esclusi, specie tra i lavoratori precari. Inoltre tra i soggetti titolari di contratti a termine la quota di chi avrebbe accesso alla sola indennità a requisiti ridotti (che come è noto è soltanto un'indennità liquidata l'anno successivo a quello in cui si verifica la disoccupazione) non scenderebbe mai sotto al 30%.

<sup>8</sup> Il *Work History Italian Panel* è una banca dati di storie lavorative individuali. A partire da informazioni fornite dall'INPS è possibile ricostruire le vicende individuali di lavoro, quanto a tipologia contrattuale, livello delle retribuzioni, tipo di impresa in cui si è impiegati, periodi di disoccupazione, eccetera.

Permarrebbe infine in questa ipotesi di riforma la totale esclusione dei lavoratori parasubordinati da qualsiasi prestazione di disoccupazione.

Considerato l'ampliamento atteso della platea di beneficiari il costo complessivo della nuova indennità di disoccupazione (compreso l'impegno per i contributi figurativi) oscillerebbe tra gli **8,8 e gli 11 miliardi, a fronte di una spesa attuale pari a 7,1 miliardi**. Si avrebbe dunque **un aumento di spesa medio dell'ordine dei 2,7 miliardi**, con un incremento percentuale attorno al 40%. In linea di principio queste risorse aggiuntive dovrebbero essere reperite con un aumento dei tassi di contribuzione sociale.

*Sussidio di disoccupazione generalizzato.* La seconda proposta di riforma mira a superare in modo più radicale i problemi di accesso al sussidio che permarrebbero, come si è visto, anche in caso di abolizione del requisito assicurativo. Questo secondo modello ragiona dunque sugli effetti e sui costi ipotizzabili di un sistema di tutele generalizzato di stampo universalistico, nel quale cioè tutti i lavoratori disoccupati potrebbero accedere a un unico tipo di indennità di disoccupazione, senza alcun requisito se non quello, appunto, di diventare disoccupati e cioè di aver terminato un contratto precedente.

Mantenendo una struttura del sussidio quanto a durata e generosità uguale a quella esistente (60% della retribuzione per 6 mesi, poi il 50% per altri due mesi, e poi ancora 40% per altri 4 mesi per i lavoratori ultracinquantenni) i costi stimabili del nuovo regime sarebbero pari a 12 miliardi di euro annui, se si intende l'indennità come destinata ai lavoratori che l'Istat definisce «disoccupati» ed escludendo da tale platea i giovani in cerca di prima occupazione e i disoccupati da oltre 12 mesi che avrebbero comunque perso il diritto al sussidio. Così individuata la platea dei possibili beneficiari ammonterebbe a circa 850 mila individui.

La spesa per il nuovo sussidio aumenterebbe invece a 24 miliardi se lo si intendesse riferito a coloro che l'Istat definisce come «persone in cerca di lavoro» (coloro che si definiscono tali ma che non hanno fatto alcuna ricerca effettiva di lavoro negli ultimi 30 giorni o non sono disponibili a lavorare nelle successive 2 settimane). Costoro infatti potrebbero sviluppare in

risposta alla riforma una reazione comportamentale e dunque intraprendere una ricerca attiva di impiego così da essere qualificati come «disoccupati» e in tal modo acquisire il diritto a percepire il sussidio.

Tuttavia, argomentano gli autori, una stima sensata del costo dello schema, che tenga conto della reazione comportamentale degli individui, dovrebbe collocarsi a metà dell'intervallo indicato; la spesa va individuata dunque in 18 miliardi di euro, comprensiva dei contributi figurativi. Poiché questo nuovo schema è destinato a sostituire il sussidio di disoccupazione esistente e l'indennità di mobilità (che costano oggi circa 8,7 miliardi), **il costo aggiuntivo a regime ammonterebbe a 9,2 miliardi**, con un sostanziale raddoppio rispetto agli impegni finanziari esistenti. I costi aggiuntivi dovrebbero essere **coperti con un aumento dei tassi di contribuzione obbligatoria, la cui aliquota di equilibrio sarebbe pari al 3,54%**.

*Tutela del reddito in tre livelli.* Veniamo infine al terzo e più ambizioso schema di riforma proposto da Berton, Richiardi e Sacchi. Esso si basa sulla previsione di tre distinti livelli di tutela:

1) il primo livello è di tipo assicurativo ed è destinato ai soli lavoratori che possono vantare un certa anzianità contributiva e redditi superiori a 12.000 euro annui: la misura della prestazione è fissata al 70% della retribuzione media (con un massimale lordo di 1.200 euro mensili) per un massimo di 9 mesi; la stima di spesa per questo livello è pari a 6,2 miliardi di euro (la spesa per i «disoccupati» che assommano i requisiti indicati sarebbe pari a 4,2 miliardi, considerando anche le persone «in cerca di occupazione» si arriverebbe a 8,2 miliardi; la stima più plausibile – per la ragioni viste sopra – viene fissata a un livello mediano); la relativa copertura sarebbe assicurata dalla contribuzione obbligatoria, la cui aliquota di equilibrio sarebbe pari all'1,22% delle retribuzioni.

2) il secondo livello è indirizzato a tutti i lavoratori disoccupati, è finanziato dalla fiscalità generale ed è soggetto alla prova dei mezzi (reddituale e patrimoniale). È destinato a tutti i lavoratori che transitano in stato di disoccupazione e in particolare a quelli che non si qualificano per il sussidio di primo livello o che hanno esaurito la prima prestazione senza aver trovato un

nuovo impiego. La durata massima è di 18 mesi (9 mesi per coloro che hanno usufruito del primo livello) e la prestazione ammonta a 700 euro mensili in cifra fissa (o al 90% del reddito precedente se inferiore a tale soglia, per evitare che il sussidio sia più elevato del reddito da lavoro). La stima dei costi di questo secondo strumento non è certo agevole, poiché mancano statistiche complete capaci di intrecciare i dati della disoccupazione con i requisiti reddituali e patrimoniali che vanno a comporre la prova dei mezzi. Utilizzando però le banche dati del Whip, assieme ai dati resi disponibili dall'«Indagine sui bilanci delle famiglie italiane» della Banca d'Italia, gli autori stimano necessario un impegno finanziario pari a 5,3 miliardi annui.

3) il terzo livello, infine, costituisce uno schema di reddito minimo garantito destinato alla generalità dei residenti, compresi coloro che non hanno mai fatto parte della popolazione attiva. I costi stimati per questa prestazione sono pari a 3,9 miliardi, ipotizzando un generosità dell'erogazione piuttosto limitata, pari a 320 euro mensili per un *single* e a euro 800 mensili per una famiglia di 4 componenti.

Conclusivamente **il costo complessivo per tale ultima proposta sarebbe di circa 15,4 miliardi di euro**, così ripartiti: 6,2 miliardi per il primo livello, 5,3 per il secondo e 3,9 per il terzo. Poiché anche questo nuovo modello dovrebbe sostituire le indennità di disoccupazione e di mobilità, l'incremento di spesa necessario sarebbe di circa 6,5 miliardi. In generale il peso finanziario del primo livello (il solo avente carattere contributivo) sarebbe inferiore rispetto all'attuale esborso per ammortizzatori sociali (pari a circa 8,5 miliardi di euro), il che consentirebbe un alleggerimento del tasso di contribuzione sociale sul lavoro. Di converso sarebbe più oneroso **il peso del sistema sulla fiscalità generale, che dovrebbe reperire risorse pari a circa 9,3 miliardi di euro**.

#### *L'ipotesi di Emanuele Ranci Ortigosa*

In numerosi articoli e interventi Emanuele Ranci Ortigosa ha richiamato l'attenzione sulla necessità di introdurre nel nostro paese una schema universalistico e di base capace di fungere

da garanzia del reddito<sup>9</sup>. Anche questo studioso appare legato all'esperienza del Reddito minimo d'inserimento, di cui auspica una reintroduzione definitiva ed estesa a tutto il territorio nazionale. La misura auspicata dovrebbe dunque mirare essenzialmente a combattere le forme più acute di povertà e di esclusione sociale. Per raggiungere tale obiettivo bisognerà correggere alcuni vizi di fondo della nostra spesa sociale, attualmente priva di unità e coerenza, parcellizzata com'è fra varie misure scarsamente coordinate tra loro. Nel suo insieme – sostiene Ranci – la spesa sociale italiana difetta di equità, di appropriatezza rispetto alle condizioni specifiche di bisogno e quindi di efficacia nell'abbattere la povertà, di efficienza operativa.

Sarebbe dunque necessario dedicarsi all'obiettivo, certo non facile da raggiungere, di semplificare e riassorbire la molteplicità degli interventi oggi esistenti (anche di livello locale e regionale) in un'unica misura universalistica. In particolare lo Stato dovrebbe definire i livelli essenziali del Rmi e concorrere al suo finanziamento, mentre l'organizzazione e la gestione effettiva della misura spetterebbero rispettivamente a Regioni ed Enti locali.

Una simile misura di contrasto alla povertà a livello nazionale dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche essenziali:

- essere una misura universalistica, basata cioè su un diritto soggettivo esigibile;
- essere una prestazione *means tested*, cioè condizionata al possesso di determinati requisiti di reddito/patrimonio;
- non essere una prestazione di tipo previdenziale/contributivo;
- non essere nemmeno una prestazione di tipo meramente riparativo/assistenziale;
- fondarsi, se ve ne sono le condizioni individuali e di contesto, sulla disponibilità al re-inserimento sociale-lavorativo del potenziale beneficiario, secondo una logica di attivazione e autonomizzazione.

<sup>9</sup> E. Ranci Ortigosa, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, Bologna 2008.

Vi è da dire che il capitolo della cosiddetta «attivazione» (a cui Ranci tiene in modo particolare, similmente agli altri osservatori legati all'ipotesi del Rmi) richiederebbe per essere realmente operativo un investimento di risorse non indifferente, il che rischia specie nella fase iniziale di depotenziare in modo significativo la generosità dell'erogazione monetaria e in definitiva l'efficacia complessiva della misura. Il processo di riorganizzazione dei servizi sociali e per l'impiego, indispensabile per proporre ai beneficiari dei percorsi di reinserimento plausibili, potrebbe richiedere tempi non brevi e un processo di riorganizzazione delle strutture amministrative di vasta portata; in attesa di tutto ciò, il rischio è quello di una dilatazione dei tempi di attuazione per la misura di garanzia del reddito.

È importante – avverte l'autore – che l'importo del trasferimento monetario sia di ammontare non fisso ma variabile, per integrare il reddito del nucleo familiare fino a una determinata soglia. Molto interessante è l'indagine condotta sulle necessità finanziarie da impiegare per l'implementazione della misura. **Un gruppo di studio dell'Irs aveva stimato nel 2003 in 3,2 miliardi il fabbisogno finanziario per l'introduzione di una misura in parte assimilabile al RMI.** Rispetto a tale obiettivo si possono prevedere delle tappe di avvicinamento ancora meno impegnative per le casse dello Stato. Per esempio prevedendo una soglia di accesso alla misura pari a 5.000 euro Isee, 931.000 famiglie risulterebbero beneficiare di una misura pari a 233 euro mensili, con un impegno complessivo di spesa pari a 2,6 miliardi. Abbassando a 4.000 euro Isee la soglia di accesso, 567.507 nuclei familiari avrebbero diritto a un sostegno di 210 euro per una spesa complessiva di 1,4 miliardi di euro. È dunque possibile adottare un approccio progressivo che sappia riconoscere nel corso nel tempo livelli di prestazioni più adeguati.

In uno studio recente<sup>10</sup> è stata infine proposta dall'autore una diversa dislocazione della spesa sociale corrente, sicché a livelli

<sup>10</sup> E. Ranci Ortigosa, D. Mesini, *Una proposta per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale*, in corso di pubblicazione.

di spesa complessivamente invariati sarebbe possibile dare attuazione a una misura universalistica di contrasto alla povertà. Le risorse andrebbero reperite tagliando quelle frazioni di erogazioni assistenziale che sono oggi indirizzate a individui e famiglie. Seguiamo da vicino e testualmente la proposta: «Occorre ricordare che sommando la sola spesa erogata a livello centrale per l'integrazione di redditi carenti (assegno sociale, integrazioni al minimo, maggiorazioni sociali e social card) si sfiorano i 17 miliardi di euro, per un numero complessivo di circa 5 milioni di prestazioni erogate. Indubbiamente parte di questa spesa – in primis quella a scarsa efficacia redistributiva perché attualmente indirizzata a soggetti il cui reddito, pur depurato da queste erogazioni sociali, risulta ancora ben superiore alla soglia del rischio povertà – dovrà essere razionalizzata e confluire nella nuova misura universalistica di contrasto alla povertà. Se si azzerasse la spesa pubblica per pensione e assegno sociale con riferimento ai decili di reddito familiare equivalente superiori alla mediana (pari a oltre 19.000 euro annui), si libererebbero risorse per circa 1.972 milioni di euro; se si considerasse nel computo anche il 34% della spesa per assegni al nucleo familiare attualmente percepita dalla metà più ricca di famiglie, si recupererebbero altri 1,7 miliardi di euro. Si verrebbe così a disporre di circa 3,7 mld di euro. Tali risorse andrebbero sicuramente aumentate del possibile risparmio derivante dall'applicazione della stessa metodica alle integrazioni al minimo. Non disponendo per tale misura della distribuzione per decili di reddito, ma assumendo di applicare alla spesa per il finanziamento delle integrazioni al minimo la stessa percentuale di spesa per pensioni e assegni sociali, percepita dalla famiglie con reddito superiore alla mediana, si potrebbero recuperare risorse per aggiuntivi 3 miliardi di euro».

L'autore ribadisce conclusivamente con forza che, seppure stime puntuali del fabbisogno finanziario per l'introduzione di una misura unitaria di contrasto alla povertà richiedono ulteriori analisi sofisticate e approfondite, una riforma del sistema di protezione contro la povertà esistente appare oggi necessaria ed urgente, oltre che del tutto abbordabile dal punto di vista finanziario pur nel difficile contesto macro-economico attuale.

### *Il reddito di base nella proposta di Andrea Fumagalli*

Le ipotesi di riforma fin qui ricordate si richiamano prevalentemente all'esperienza del reddito minimo di inserimento auspicandone la reintroduzione in modo definitivo e con estensione a tutto il territorio nazionale. Si discosta da tale impostazione la proposta formulata da Andrea Fumagalli<sup>11</sup>, il quale sembra piuttosto trarre ispirazione dalle più recenti sperimentazioni sul tema a livello regionale, prima fra tutte quella che ha avuto luogo nella Regione Lazio a opera della L.R. 4/2009. Fumagalli ragiona sulla fattibilità di una misura sensibilmente più generosa rispetto a quella che potrebbe ipotizzarsi sul modello del Rmi; una misura non destinata in modo precipuo al contrasto della povertà assoluta, bensì rivolta a una platea più ampia di destinatari, comprensiva anche di soggetti parzialmente attivi, di precari collocati nelle fasce reddituali più basse. Tale proposta sembra dunque porsi in più stretto contatto con le esperienze europee di reddito minimo, il cui scopo e significato non può di regola essere confinato al contrasto alla povertà in senso stretto. Infatti simili misure di garanzia dei mezzi di sostentamento comprendono di solito tra i beneficiari anche soggetti attivi, lavoratori in temporanea difficoltà, soggetti occupati ma a basso reddito. Coerentemente con tale impostazione, che fa del reddito minimo uno strumento promozionale del soggetto lavoratore, Fumagalli non prevede – come invece avviene nelle impostazioni modellate sulla falsariga del Rmi – di condizionare l'erogazione monetaria a particolari obblighi di attivazione o di reinserimento da parte del beneficiario.

L'autore stima che una misura di reddito di base capace di portare tutti i residenti al livello di quella che convenzionalmente si chiama soglia di povertà relativa necessiterebbe di **un investimento finanziario lordo pari a circa 18 miliardi**. Una misura ancor più generosa che collocasse la linea di garanzia del reddito a un livello del 20% superiore alla soglia di povertà, richiederebbe invece **un investimento di 34,7 miliardi annui**. Scomputando però da queste stime quanto già oggi viene speso in

<sup>11</sup> A. Fumagalli, *La proposta del welfare metropolitano*, in «Quaderni di San Precario» numero 1, Milano 2011. L'articolo è ora reperibile anche su bin-italia.org.

misure di integrazione del reddito che potrebbero essere abolite dopo l'introduzione del nuovo strumento, **l'impegno effettivo di spesa sarebbe in concreto pari, sotto le due diverse ipotesi, a 5,2 miliardi e a 15,7 miliardi.**

Tra i pregi di questa proposta vi è anche lo sforzo condotto dall'autore per individuare alcune possibili vie di finanziamento per lo schema di reddito minimo. Non escludendo *a priori* un aumento della pressione fiscale, gli interventi di copertura consistono in una accentuazione della progressività dell'imposta sui redditi e nella riconduzione a un'imposizione fiscale omogenea di tutti i redditi provenienti dai vari fattori produttivi. In particolare si auspica una tassazione adeguata delle forme di ricchezza derivanti dalla rendita finanziaria, dalla rendita immobiliare, dallo sfruttamento delle risorse di informazione e di conoscenza diffusa. Significativa è la proposta di una tassa di localizzazione per le attività produttive (sul modello dell'Irap) che sfruttano posizioni territoriali vantaggiose. In generale l'idea di una tassa di scopo per il finanziamento del reddito garantito ha dalla sua la capacità di manifestare in modo tangibile il significato ridistributivo della riforma.

### *Il piano nazionale di lotta alla povertà firmato dalle Acli*

Nel 2010 le Acli hanno lanciato nel dibattito pubblico la proposta di un piano triennale di lotta contro la povertà. Il progetto – diffuso *on line* in forma sintetica ma edito anche in volume nella versione completa<sup>12</sup> – muove dall'esperienza della *social card*, istituto di cui si propone di valorizzare gli aspetti positivi, scartando invece i profili di maggiore debolezza. La misura delineata dalle Acli è destinata a combattere la povertà assoluta, che secondo l'Istat affligge il 4,7% delle famiglie italiane, pari a circa 1,2 milioni di nuclei e tre milioni di individui.

L'idea di fondo è quella di universalizzare l'istituto, estendendo la platea dagli attuali beneficiari (gli anziani ultra 65enni e i bambini sotto i 3 anni) a tutti i soggetti in condizioni di povertà.

<sup>12</sup> C. Gori, M. Baldini, E. Ciani, P. Pezzana, S. Sacchi, P. Spano, U. Trivellato, *Per un piano nazionale di lotta alla povertà*, Carocci, Roma 2010.

La generosità del beneficio dovrebbe inoltre essere aumentata, per rendere effettiva l'auspicata azione di contrasto alle condizioni di maggiore bisogno. L'importo erogato dovrebbe così passare dagli attuali 40 euro mensili (uguali per tutti i beneficiari) a una media di 129 euro mensili (da differenziare secondo l'intensità del disagio e secondo la collocazione geografica del nucleo familiare). La proposta riserva un ruolo importante ai servizi personalizzati di reinserimento da erogare alla persona, anche e soprattutto con il coinvolgimento degli attori del Terzo settore.

La platea dei beneficiari potrebbe essere estesa progressivamente nell'arco di tre anni così da graduare con progressività l'impegno per le casse dello Stato, che a regime dovrebbe mettere a disposizione **risorse pari a 2.360 milioni di euro** (due miliardi sarebbero destinati alla parte monetaria, mentre i restanti 360 milioni – il 18% delle risorse totali – servirebbero per l'erogazione dei servizi di accompagnamento).

### *La proposta di riforma degli ammortizzatori sociali della Cgil*

L'Ires Cgil ha consegnato al dibattito nel 2010 una proposta di riforma degli ammortizzatori sociali<sup>13</sup>. Questo studio muove dalla critica del sistema attuale, caratterizzato dal dilagare degli ammortizzatori in deroga, da un insufficiente livello di inclusione specie per i lavoratori precari e parasubordinati, da un'eccessiva differenziazione dei livelli di tutela in ragione dei settori di attività dei lavoratori, delle dimensioni dell'azienda, della collocazione territoriale dell'impresa, della tipologia di lavoro svolto. Il nuovo sistema, secondo questa ricerca, dovrebbe invece caratterizzarsi per una maggiore razionalizzazione e per una più adeguata capacità di inclusione. In primo luogo andrebbe eliminato il requisito del biennio assicurativo, principale fattore di esclusione per accedere al sussidio di disoccupazione, che andrebbe erogato al ricorrere del requisito – ben più lasco – delle 78 giornate lavorative nell'anno precedente alla disoccupazione, requisito questo attualmente previsto per l'accesso all'indennità di disoccupazione con requisiti

<sup>13</sup> Ires-Cgil, Giovanna Altieri, Lorenzo Birindelli, Fernando Di Nicola, Michele Raitano e Claudio Treves (a cura di), *La riforma degli ammortizzatori sociali. La proposta della CGIL*, reperibile su [cgil.it](http://cgil.it), ottobre 2010.

ridotti (che dovrebbe scomparire similmente all'indennità di mobilità). Tra i beneficiari del sussidio di disoccupazione andrebbero inclusi quanti operano autonomamente nei confronti dell'impresa, con conseguente aumento della contribuzione per queste figure. È poi previsto un incremento contributivo dell'1% per i datori di lavoro (inclusa la Pubblica Amministrazione) che ricorrono a forme di lavoro a termine.

Il sussidio sarebbe dunque destinato ai lavoratori che rispettano il requisito d'accesso delle 78 giornate lavorate nell'anno precedente all'evento da assicurare. La durata del beneficio non potrà eccedere l'anzianità aziendale del lavoratore e in ogni caso il tetto massimo di fruizione è fissato in 24 mesi elevato fino a 30 mesi per i lavoratori ultracinquantenni. Per il primo anno il disoccupato può beneficiare di un sussidio pari all'80% della retribuzione precedente (con un tetto pari a 1.800 euro mensili), con riduzione al 64% nel secondo anno e al 50% dopo 24 mesi.

Questi i tratti salienti del nuovo sussidio di disoccupazione, che dovrebbe mantenere un saldo carattere assicurativo, dunque andrebbe in linea di principio finanziato con i contributi sociali. Resterebbe invece a carico della fiscalità generale la copertura dei bisogni di chi raggiunge i limiti di fruizione degli ammortizzatori sociali.

Il documento qui in discussione, però, pur additando la necessità di introdurre uno schema di reddito minimo di contrasto alla povertà non entra nei dettagli di tale proposta.

Il finanziamento del sistema sarebbe garantito in parte dal contributo della fiscalità generale, ponendo a regime gli stanziamenti di fonte statale oggi erogati per gli ammortizzatori in deroga, pari in epoca pre crisi a circa 600 milioni di euro annui.

In parallelo occorrerebbe procedere a una graduale universalizzazione e omogeneizzazione della contribuzione sociale per qualsiasi attività economica. Il livello di partenza della contribuzione sociale presenta come è noto un variabilità molto alta, partendo da un minimo dello 0,48% sulla retribuzione lorda per gli addetti al commercio, per salire al 5,3% per i dipendenti dell'industria, fino ad arrivare a un massimo di 8,81% per gli operai dell'edilizia.

Da questa situazione di forte differenziazione tra settori con diverse modalità di copertura si intende passare a un sistema articolato attorno a due soli istituti, Cassa Integrazione Guadagni, in presenza della continuità del rapporto di lavoro, e Indennità di disoccupazione, conseguente alla perdita del posto di lavoro. Tale ultimo strumento sarebbe destinato a giocare il ruolo più importante, almeno a livello generale. Il settore agricolo rimarrebbe in un primo momento escluso dal processo di riforma.

Anche se l'articolazione esistente della contribuzione sembra dovuta soprattutto alla caotica sedimentazione storica degli istituti piuttosto che a una qualche forma di razionalità economica, gli estensori della proposta reputano d'altro canto che l'entità delle differenze rende politicamente impraticabile una omogeneizzazione delle aliquote dall'oggi al domani. Per questo motivo l'innalzamento delle aliquote previsto dalla proposta di riforma avviene in modo graduale, in un arco temporale di sei anni (giungendo dunque a regime nel 2019 ipotizzando un avvio del processo a far data dall'anno prossimo).

Oltre alla semplificazione e alla razionalizzazione degli istituti, la proposta mira anche alla estensione e al miglioramento delle prestazioni erogate dal sistema degli ammortizzatori sociali.

Per le imprese con non più di 15 dipendenti, artigiane e non, è avvertita dagli autori la necessità di mantenere le aliquote entro limiti contenuti, in ragione della situazione di partenza, e anche della delicata fase economica che il paese attraversa. Tuttavia, almeno in prospettiva, non si dovrebbe escludere a priori un'aliquota unica per l'Indennità di disoccupazione, a fronte di un ulteriore rafforzamento delle prestazioni e di una riduzione dell'aliquota media.

Nel 2019, anno che rappresenta il punto di arrivo della riforma, le risorse necessarie alla copertura del sistema raggiungerebbero la soglia dei 13,8 miliardi, con **un incremento di 5,7 miliardi rispetto al 2008**.

L'impatto finanziario reale della riforma è però minore, perché le maggiori erogazioni a titolo di sussidio determinano pure un aumento dei redditi disponibili delle famiglie e un conseguente rientro nelle casse dello Stato in termini di maggior Irpef, minori assegni familiari versati, maggiori addizionali locali, eccetera. Gli

estensori della proposta hanno utilizzato un modello di microsimulazione che, a partire da un campione rappresentativo della popolazione italiana e delle sue caratteristiche demografiche ed economiche (indagine biennale della Banca d'Italia sui redditi delle famiglie), ha simulato per ciascun individuo la situazione attuale e quella che deriverebbe dalla ipotesi di riforma.

I risultati stimano una **spesa aggregata annua del nuovo sussidio pari a circa 13,8 miliardi**, con una differenza rispetto all'esistente (in condizioni di normale congiuntura economica) di **5,7 miliardi lordi**. Tuttavia la maggiore Irpef netta e le maggiori addizionali, insieme ai minori assegni familiari, determinerebbero un recupero diretto di risorse finanziarie annue per circa 1,5 miliardi, il che porterebbe la maggiore **spesa netta a circa 4,2 miliardi**, che rappresenta anche di quanto crescerebbe il reddito disponibile complessivo delle famiglie. Ovviamente, tale impatto aggregato sarebbe concentrato sulle famiglie con disoccupati in senso lato, beneficiari del nuovo trattamento, determinando un'attenuazione delle aree di povertà e disagio economico, oltre che una riduzione degli indici di disuguaglianza complessivi

### *Un reddito individuale e universale*

Nella ricostruzione delle proposte sin qui illustrate non possiamo sottacere un altro importante riferimento nel dibattito internazionale, il *basic income*: una misura di sostegno individuale, sganciata dalla condizione familiare del beneficiario, non sottoposta a vincoli di decadenza, universale quanto alla platea dei destinatari.

Un garanzia del reddito così congegnata trae ispirazione dalle elaborazioni in tema di *basic income*, anche detto reddito universale di cittadinanza. Come è noto il *basic income* nella sua forma pura, per essere compiutamente tale, e dunque per distinguersi dalle varie forme di sussidi e dalle misure di tipo assistenzialistico oggi esistenti, dovrebbe essere universale e incondizionato (così almeno nell'accezione del suo principale teorico, Philippe Van Parijs<sup>14</sup>).

<sup>14</sup> Vedi P. Van Parijs, *Real freedom for all. What (in anything) can justify capitalism?*,

L'universalità si traduce nel fatto che l'erogazione viene destinata a tutti i soggetti che compongono la comunità politica, senza distinzioni di sesso, di status giuridico, di condizioni personali; il requisito dell'incondizionalità impone invece che non siano previste cause di decadenza dal beneficio. Nessun obbligo può quindi essere posto in capo al beneficiario, sotto la condizione della revoca del *basic income*. Una simile modalità di distribuzione della ricchezza, decisamente alternativa rispetto agli schemi conosciuti della produzione e della riproduzione sociale, ha trovato già, almeno in un'area del globo, una forma di compiuta traduzione in pratica (l'Alaska, infatti, versa incondizionatamente ai suoi cittadini circa 2.000 dollari l'anno, prelevandoli da un fondo costituito dall'utilizzazione delle ingenti risorse naturali quali il petrolio presenti nel suo sottosuolo), mentre in un altro grande paese protagonista sulla scena mondiale (il Brasile) l'introduzione di una forma di *basic income* è stata fissata come obiettivo di lungo periodo (la legge 10.835/2004 ha programmato il passaggio graduale dalla *bolsa familia* oggi esistente di sostegno ai più poveri al *renda básica de cidadania* universale e incondizionato).

Nella sua recente sintesi di teoria del diritto Luigi Ferrajoli ha fornito le argomentazioni fondamentali a sostegno dell'opzione del reddito di base nella sua forma pura, in contrapposizione alle misure esistenti di assistenza sociale. Infatti, ricorda l'autore, la proposta del *basic income* «è quella che in primo luogo si accorda con l'universalismo dei diritti fondamentali e ne consente una più piena e automatica formalizzazione. In secondo luogo ne risulterebbe esclusa qualsiasi connotazione caritatevole ed eliminato il pericolo che essa possa configurarsi come uno stigma sociale del non-lavoro e della povertà. In terzo luogo è la sola misura [che sottrarrebbe] i lavoratori precari al ricatto del massimo sfruttamento [...] in quarto luogo essa avvantaggerebbe soprattutto i soggetti più deboli, a cominciare dai giovani e dalla donne, se non altro perché ne favorirebbe la sottrazione da vincoli domestici. In quinto luogo, infine, essa varrebbe a ri-

Caledonian Press, Oxford 1995; P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi, Milano 2006.

durre la mediazione burocratica»<sup>15</sup> consentendo risparmi grazie alla gestione semplificata delle procedure e evitando intrusioni da parte dei poteri pubblici nella sfera di riservatezza individuale.

È ovvio che la compiuta istituzionalizzazione di un reddito universale richiederebbe un profondo ripensamento dell'intera struttura sociale, della modalità della produzione, della designazione stessa delle forme di creazione del valore. Si tratta di un campo di straordinario interesse che i confini e gli obiettivi della presente ricerca non ci consentono di approfondire oltre.

## V. Per un diritto al reddito in Italia

Possiamo affermare che ciò a cui si assiste in questo tempo è una sorta di *sincronizzazione dei fattori di crisi*<sup>1</sup> con l'ipertrofia del ciclo finanziario, la crisi di produzione nell'economia reale, la questione ambientale, l'impoverimento del lavoro, l'esclusione dalla sfera della cittadinanza, una crisi di consenso politico e democratico all'interno della quale però contemporaneamente c'è lo spazio per una nuova centralità della politica come strumento non solo di governo delle contraddizioni esistenti ma di indirizzo verso processi e proposte per la definizione di nuove idee di società. «Oggi è sicuramente più complicato perché a decidere il default della Grecia o i destini di noi tutti, non è l'Unione europea, né tanto meno sono organismi che hanno a che fare con processi di rappresentanza della democrazia, ma sono organismi tecnicamente a-democratici, che non si pongono il tema del processo democratico o del consenso. Nel nostro caso, la Bce o il Fondo monetario internazionale»<sup>2</sup>. La proposta di un reddito garantito si inserisce in controtendenza, nell'individuazione non solo di un nuovo patto sociale, ma nella progettazione di una idea di mondo, nella redistribuzione della ricchezza sociale prodotta, nel contrasto al crescente disagio sociale e alla disparità di una società sempre più polarizzata. Rilanciare un modello sociale (partendo dal modello sociale europeo) può essere una delle basi per definire una nuova concezione dei diritti di cittadinanza.

<sup>1</sup> Vedi G. Mecozzi, L. Santini, *La crisi che c'è* in u-topia.it.

<sup>2</sup> M. Smeriglio, *Il reddito garantito: una leva per il cambiamento*, in Bin Italia (a cura di), *Bella, disarmante, semplice l'utopia concreta del Reddito Garantito*, Atti del Meeting, Provincia di Roma, Roma 2011.

<sup>15</sup> L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol. 2, Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari 2007, pp.407-08.

A dimostrazione della necessità di indirizzo della sfera politica e della necessità di ritrovare una sua capacità decisionale, la stessa Risoluzione del Parlamento europeo del 2010 ricorda che per determinare una condizione di benessere sociale questo «richiede un'equa redistribuzione delle ricchezze e presuppone misure e politiche che garantiscano un'effettiva coesione economica e sociale in tutta l'Unione europea»<sup>3</sup> tanto che invita a considerare il clima economico e finanziario nella Ue a 27 e «incoraggia gli Stati membri a definire una soglia minima di reddito, che contribuirebbe al miglioramento della qualità della vita»<sup>4</sup>. La stessa Risoluzione sul ruolo del reddito minimo, ritiene che «gli obiettivi sociali debbano essere parte integrante della strategia di uscita dalla crisi [...] cosa che implica un orientamento convergente e l'effettiva valutazione dell'impatto sociale che assicuri la ridefinizione delle priorità e delle politiche, in particolare delle politiche monetarie, dell'occupazione, delle politiche sociali, compreso il patto di stabilità e di crescita [...] e delle politiche di bilancio e fiscali e che tali politiche non debbano ostacolare la coesione sociale e debbano garantire l'attuazione delle misure interessate e la promozione della parità di opportunità onde consentire la definitiva uscita dalla crisi»<sup>5</sup>.

Per questo si tratta, quando si parla di reddito garantito, di pensare politicamente: dove si intende intervenire, come e verso cosa, così come sottolinea il premio Nobel per l'economia Robert Solow, «è attraverso la discussione dei suoi principi che può essere concepito quale riforma delle politiche pubbliche».

La proposta di introdurre un reddito garantito in Italia è spesso presentata nel dibattito con gli attributi dell'utopia, dell'astrattezza. Tale proposta mancherebbe di realismo, indifferente e incompatibile con lo sviluppo delle società fondate sull'economia di mercato. Sotto questo punto di vista l'Europa e il suo modello sociale, dimostrano al contrario non solo che è possibile e necessario introdurre tali misure, ma anche che esiste una base teorica e pratica sulla quale costruire i futuri sistemi di reddito garantito.

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI))

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Dunque avere come scenario i modelli europei è necessario, non tanto per replicarli, quanto per sviluppare politiche di reddito garantito quale reale fondamento di una democrazia redistributiva<sup>6</sup>.

Se abbiamo l'Europa come «certezza» del possibile, abbiamo d'altro canto paesi come l'Italia che dimostrano altrettanto concretamente di non aver mai disposto, pur essendo uno dei paesi fondatori della moderna unità europea, di una misura come questa. «Da questo punto di vista il caso italiano potrebbe essere assunto come un caso esemplare delle buone ragioni di una allocazione universale, nella misura in cui il suo contrario – una frammentazione spesso idiosincratca e aperta a ogni uso clientelare, una rete di protezione con molti buchi – ha dato cattivissime prove sia sul piano dell'efficacia che su quello dell'efficienza»<sup>7</sup>.

Se si intende affrontare il tema e dare vitalità al dibattito, l'Italia potrebbe proporsi come promotore di un'idea ancora più avanzata di reddito garantito: non solo perché ha di fronte le esperienze e i limiti degli altri schemi, ma perché non avendo avuto alcuna misura di questo tipo può progettare, inserire e applicare nuovi criteri di redistribuzione sociale. Abbiamo citato l'esempio della legge laziale che individua il soggetto precario inserito attivamente nel mercato del lavoro come un nuovo destinatario delle misure di protezione del reddito. Già questo elemento potrebbe generare una riflessione intorno alle storture del *workfare* europeo che si è piegato alle dinamiche di contenimento della spesa e alle politiche neoliberiste rendendo via via sempre più complessi e ristretti i precedenti schemi. A fronte di una flessibilità del lavoro, le politiche neoliberiste hanno voluto, anziché rendere ancora più generose le misure di sostegno e dunque fare della flessibilità uno strumento usato realmente dal cittadino lavoratore come opportunità di cambiamento e di scelta del lavoro, restringere ancora più i criteri di accesso al reddito.

<sup>6</sup> Sul tema della Democrazia redistributiva vedi Assessorato al lavoro della Regione Lazio, *Reddito garantito e nuovi diritti sociali, i sistemi di protezione del reddito in Europa a confronto per una legge nella regione Lazio*, Regione Lazio, Roma 2005, pag. 19.

<sup>7</sup> C. Saraceno, Introduzione a P. Van Parijs e Y. Vanderbroght, *Il reddito minimo universale*, cit., p. XII.

Abbiamo in questo lavoro già avuto modo di sottolineare come facciano un certo effetto, a distanza di tanti anni, alcuni passaggi del rapporto della Commissione Onofri del 1997 in cui si dice che «il nostro paese dovrà trarre profitto dall'esperienza di altri»<sup>8</sup>, e che relativamente alla questione della trasformazione del mercato del lavoro «la mobilità tra le occupazioni che segneranno la vita individuale risulterà più elevata che nei decenni passati» e che, ancora, «la polarizzazione che si creerà tra lavoratori di successo e quelli in declino [...] tra chi potrà cambiare con successo molte posizioni di lavoro e chi sperimenterà lunghi periodi di disoccupazione, si trasformerà in una polarizzazione sociale complessiva che potrebbe spingere verso una redistribuzione del reddito più ineguale»<sup>9</sup>. Così come fa un certo effetto leggere la Risoluzione Ue del 2010 che «critica gli Stati membri in cui i regimi di reddito minimo non raggiungono la soglia di povertà relativa e ribadisce la propria richiesta agli Stati membri affinché pongano rimedio a tale situazione quanto prima»<sup>10</sup>.

Entrare a pieno titolo non solo nel dibattito istituzionale, ma anche in quel dibattito politico e culturale che si è andato sviluppando nel corso degli anni può avviare un processo di europeizzazione sociale e di riconoscimento comune tra coloro che vivono nel continente. Dai verdi tedeschi<sup>11</sup> al Partito dei Pirati<sup>12</sup>, dalle associazioni cristiane<sup>13</sup> ai movimenti sociali degli *indignados* e di

<sup>8</sup> Relazione finale Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, pag. 10.

<sup>9</sup> *Ivi* pag. 8.

<sup>10</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

<sup>11</sup> S. Rodotà, *Neo-ecologismo, dall'energia sicura all'acqua il ritorno degli ambientalisti*, «La Repubblica», 31 marzo 2011.

<sup>12</sup> Il *Piratenpartei*, che alle elezioni di Berlino ha preso quindici seggi, nel suo programma aveva tra i punti più popolari la legalizzazione delle droghe leggere, il trasporto urbano gratuito e l'introduzione del reddito minimo garantito.

<sup>13</sup> Per esempio la Caritas con la proposta di un reddito minimo contro la povertà, in «Italia Caritas», giugno 2011; o Pax Christi nei documenti reperibili su [paxchristi.it](http://paxchristi.it); o la campagna Zero Poverty che prevede un reddito minimo adeguato per sconfiggere la povertà.

*Occupy*<sup>14</sup>, dagli imprenditori tedeschi come Gotz Werner<sup>15</sup> agli accademici di ogni paese<sup>16</sup>, dalle esperienze locali alle associazioni di lotta alla povertà<sup>17</sup> e coloro che si occupano di contrastare le forme di precarietà<sup>18</sup>, fino ad alcune associazioni e movimenti delle nuove forme del lavoro autonomo e indipendente in Italia<sup>19</sup>, tutti hanno sviluppato un dibattito nuovo ed interessante e che potrebbe portare effettivamente alla definizione di un diritto comune europeo.

È sempre più evidente la necessità di definire delle politiche pubbliche comuni e la questione del reddito minimo garantito può divenire uno di quei tasselli in grado di rilanciare il modello sociale europeo e di permettere a tutti i cittadini che vivono nel continente di poter avere stessi diritti, a partire dal riconoscimento della dignità della persona.

«Le diverse esperienze in materia di redditi minimi e di reddito di base incondizionato per tutti, accompagnati da misure supplementari di integrazione e di protezione sociale, dimostrano come questi siano strumenti efficaci di lotta alla povertà e all'esclusione sociale nonché capaci di garantire una vita dignitosa per tutti;

<sup>14</sup> Nel Manifesto di *Occupy Movement*, che racchiude tutti i movimenti internazionali sorti con l'esperienza di *Occupy Wall Street*, al quarto punto vi è la richiesta di un reddito di base incondizionato per poter vivere e si specifica che tale reddito dovrà essere adeguato a sostenere le persone. Il Manifesto internazionale di *Occupy Movement*, ripreso anche da «The Guardian» in lingua inglese, si può trovare su [bin-italia.org](http://bin-italia.org).

<sup>15</sup> Imprenditore farmaceutico tedesco con un'azienda di circa trentaseimila dipendenti e filiali in tutti i paesi europei, ha fatto sua la battaglia per un reddito di base incondizionato.

<sup>16</sup> Per esempio la rete del Bien raccoglie numerosi studiosi ed esperti del tema internazionali.

<sup>17</sup> Per esempio la rete contro la povertà europea Eapn che propone da tempo l'introduzione di un reddito minimo adeguato e su cui ha organizzato una campagna europea.

<sup>18</sup> Il reddito garantito è stata una delle misure più richieste dai diversi movimenti di lotta alla precarietà nel corso degli anni Duemila. Dalle MayDay di carattere europeo alle iniziative di numerosi sindacati o di associazioni di lotta alla precarietà che hanno individuato nel reddito garantito una delle nuove misure di welfare necessario al contrasto della precarietà.

<sup>19</sup> Come nel caso dell'appello di Quinto stato (coalizione di lavoratori autonomi, indipendenti e precari) «per una nuova idea di lavoro e di Welfare», che propone «un reddito di cittadinanza», come «una delle forme di welfare in grado di contrastare l'enorme processo di esclusione sociale in corso»: vedi [ilquintostato.it](http://ilquintostato.it).

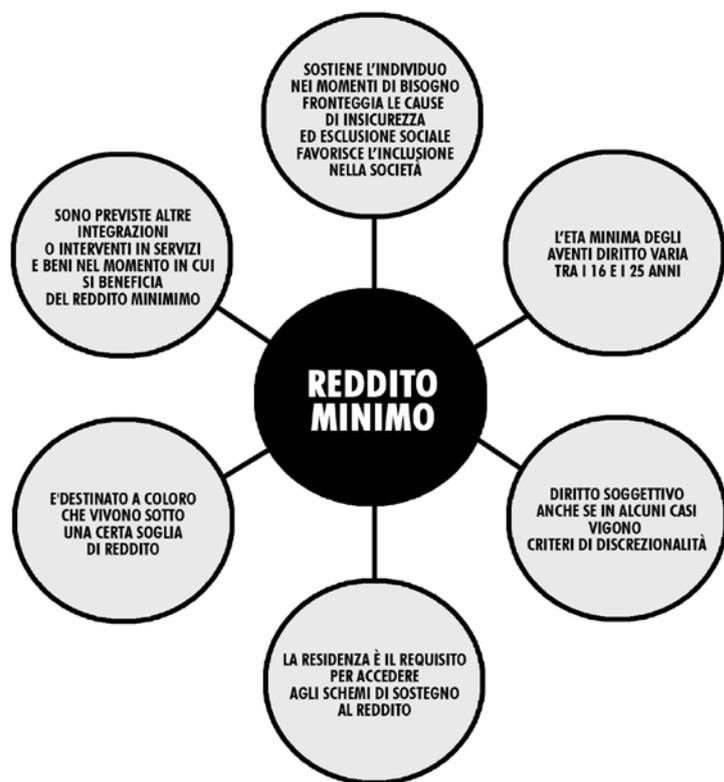
[occorre] adottare un'iniziativa per sostenere altre esperienze negli Stati membri che tengano conto delle migliori prassi e li incoraggino, come pure che permettano di garantire individualmente vari modelli di reddito minimo adeguato e di reddito di base quale misura di lotta per debellare la povertà e garantire la giustizia sociale e la parità di opportunità per tutti i cittadini»<sup>20</sup>.

Su queste basi e sul percorso di ricerca sin qui elaborato tenteremo di definire alcune strade possibili per iniziare a discutere di una misura *almeno* di reddito minimo garantito nel nostro paese.

### Definire i criteri

Anche se come già detto, non esistono dei veri e propri criteri comuni a carattere continentale, è comunque possibile individuare i criteri o generali utilizzati nella maggior parte dei paesi dell'Unione.

Caratteristiche comuni ai paesi Ue ed elementi distintivi di una misura a garanzia del reddito sono:



Da questo sintetico schema si evidenziano anche quali siano i principali nodi da affrontare per la definizione di una misura nel nostro paese.

### *Individualità e accessibilità*

Gli scopi fondamentali di una misura posta a garanzia del reddito sono sostenere l'individuo e fronteggiare le cause di insicurezza e di esclusione sociale. Nel delineare una possibile platea di beneficiari occorre tenere in considerazione alcune questioni di ordine sociale già emerse in questo percorso di analisi. Il concetto di povertà non è sufficiente, da solo, a decifrare la natura degli attuali fenomeni di impoverimento e marginalità cui dovrebbe rivolgersi un provvedimento di sostegno al reddito. La costellazione dei soggetti precarizzati, include non solo coloro che hanno rapporti discontinui di lavoro ma la platea si è fatta più ampia tanto che potremmo dire che questo processo di *precarizzazione sociale*, ha progressivamente spostato il *focus* delle priorità dall'individuazione di particolari categorie di soggetti in stato di povertà all'individuazione di una condizione generale di rischio di esclusione sociale. Proprio a partire da questo l'Ue «considera prioritaria la lotta alle disuguaglianze sociali, in particolare alle disuguaglianze economiche, nella ripartizione del reddito e della ricchezza, alle disuguaglianze nel mercato del lavoro, caratterizzato dalla precarietà sociale» e invita a realizzare programmi che compiano progressi reali «nell'ambito dell'adeguatezza dei regimi di reddito minimo, affinché essi siano in grado di sottrarre ogni bambino, adulto e anziano alla povertà e garantire loro il diritto a una vita dignitosa»<sup>21</sup>.

Il tema dell'universalità del diritto al reddito, dunque, può essere garantito solo attraverso il riconoscimento dell'individualità dei trattamenti (ogni bambino, adulto e anziano). In altri termini, un provvedimento del genere, per raggiungere tutti deve passare per il singolo soggetto, senza diaframmi. Dovrebbe

<sup>21</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

fornire una base reddituale come ampliamento delle opportunità, in grado di valorizzare l'autonomia dei soggetti sociali e di potenziare la libertà di scelta in sintonia con la salvaguardia delle competenze individuali come parte della ricchezza sociale di una società.

Come ci ricorda H. Frazer nel rapporto sugli schemi di reddito minimo del 2009<sup>22</sup>, o come ricorda la Risoluzione Ue del 2010 quando si «invitano gli Stati membri ad adottare azioni urgenti per migliorare la fruizione dei benefici, monitorare i livelli di mancata fruizione e le loro cause (che secondo l'OCSE sono pari al 20-40% dei benefici) attraverso una maggiore trasparenza, informazioni e strutture di consulenza più efficaci, la semplificazione delle procedure e l'attuazione di misure e politiche per combattere la stigmatizzazione e la discriminazione associate ai beneficiari del reddito minimo»<sup>23</sup>, bisognerebbe dunque garantire un diritto al reddito con dei criteri di ammissibilità tali da evitare eventuali discriminazioni anche solo parziali o destinate ad alcune categorie sociali<sup>24</sup>. Come abbiamo visto nel corso della ricerca dopo le riforme sui modelli di reddito minimo e le conseguenti restrizioni «molte persone pensano ad esempio di non avere diritto al reddito e dunque di non poter essere ammissibili; che dover produrre tutta una serie di documenti per accedere a queste misure comporti una spesa e un costo in termini di tempo e denaro che non convenga nemmeno fare domanda; che le valutazioni sono spesso discrezionali; che le persone che ne fanno richiesta non hanno tutte quelle informazioni utili ne-

<sup>22</sup> H., Marlier E., *Minimum income schemes across EU members* oct. 2009, On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities

<sup>23</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

<sup>24</sup> «Si sottolinea l'importante discriminazione fondata sull'età riguardante i regimi di reddito minimo, per esempio stabilire il reddito minimo per i minori al di sotto della soglia di povertà oppure escludere i giovani, che non versano i contributi previdenziali, dai regimi di reddito minimo; sottolinea che ciò mette a repentaglio l'incondizionalità e la correttezza dei regimi di reddito minimo»; Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

cessarie per capire se possono aggiudicarsi tale beneficio e la mancanza di una rete di assistenti sociali in grado di offrire le giuste informazioni»<sup>25</sup>. È importante evitare, come ci ricorda di nuovo la Risoluzione Ue del 2010, che i criteri di ammissibilità al beneficio siano «troppo complicati e restrittivi». L'esperienza della legge laziale, pur avanzata per certi versi, attraverso la formulazione delle graduatorie ha dimostrato concretamente cosa si intenda per criticità all'accesso al beneficio.

Individualità dunque del trattamento per garantire ai singoli uno *ius existantiae* in grado di garantire l'autonomia, la dignità e la libertà di scelta della persona; accessibilità alla misura, cioè la definizione di parametri che non siano discriminatori, o peggio che l'organizzazione tecnica e amministrativa per fare richiesta diventi una sorta di lotteria, di giungla burocratica che stigmatizza socialmente e individualmente i beneficiari.

### *Adeguatezza e durata*

Quando si tratta di affrontare il tema della sicurezza sociale è necessario definire cosa si intende per «rischio sociale» e dunque cosa si intende per «risorse insufficienti». Su questa base si possono descrivere i modi per superare l'«esclusione sociale». In linea generale con il punto di vista della UE questo riguarda senza ombra di dubbio la questione della dignità umana e la necessità di garantire i mezzi di sussistenza necessari, ma riguarda ancor di più la possibilità di avere un'esistenza appagante e garantire una partecipazione alla vita pubblica e sociale. La rete europea di lotta alla povertà, insieme a tante altre associazioni ha promosso per l'anno europeo di lotta alla povertà (2010) una campagna internazionale per la richiesta di un «reddito minimo adeguato» europeo riproponendo dunque la necessità di definire il termine «adeguato». Anche la raccomandazione europea del 3 ottobre 2008 indica l'importanza

<sup>25</sup> H. Frazer, E. Marlier, *Minimum income schemes across Eu members*, On behalf of the European Commission Dg Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, oct. 2009.

di definire per le misure di reddito minimo, una adeguata misura economica che permetta al beneficiario di vivere una vita dignitosa almeno «a un livello che si trovi sopra la cosiddetta soglia di povertà»<sup>26</sup> e di nuovo, come ripete la Raccomandazione della Commissione europea del 2008 occorre «riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per condurre una vita che è compatibile con la dignità umana come parte di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale». Gli Stati membri potrebbero prendere in considerazione quello che la Risoluzione del Parlamento Europeo del 20 ottobre 2010 propone al punto 15, cioè, che «i sistemi di reddito minimo adeguati debbano stabilirsi almeno al 60% del reddito mediano dello Stato membro interessato».

Il tema dell'adeguatezza del beneficio non è secondario, non solo perché prevede evidentemente maggiori o minori oneri per le casse degli stati, ma soprattutto perché acquista un senso politico attribuendo al reddito garantito un carattere di libertà di scelta e dignità della persona, o meno.

Allo stesso modo si dovrà definire cosa si intende per durata del beneficio. Spesso si pensa che questo diritto debba essere a tempo determinato altrimenti vi è un rischio di assistenzialismo alla persona che potrebbe generare una sorta di «diritto all'ozio». In molti paesi europei dove esistono schemi di reddito minimo, la questione della durata del beneficio viene definita in questo modo: «fino al miglioramento della propria condizione». Anche se con le riforme di carattere *workfaristico* la durata si è andata incrociando con l'obbligo all'accettazione di un lavoro qualsiasi, le finalità primarie di queste misure intendevano comunque indicare che la natura stessa di un diritto al reddito fosse quella di migliorare la condizione e dunque assicurare il diritto al reddito fino a quel momento. Questo concetto deve tornare a essere, così come la questione dell'individualità, dell'adeguatezza e dell'accessibilità, una delle basi fondanti di un diritto all'esistenza e a una vita dignitosa. Dunque non vi può essere una temporalità determinata

<sup>26</sup>Ivi pag.12.

e limitata ma va ribadito invece con forza proprio l'obiettivo dell'erogazione del reddito «fino al miglioramento della propria condizione»; ciò indica dunque nel reddito una base certa di sicurezza e un invito al miglioramento della propria condizione personale.

### *Condizionatezza, congruità e diritto all'esistenza*

Il dibattito sulle proposte di riforma degli schemi di sostegno del reddito si è sviluppato attorno a una serie di questioni fondamentali e cioè se occorra privilegiare un'impostazione selettiva oppure un'impostazione universale, se debba riguardare l'individuo o la famiglia, se debba tener conto dell'accertamento della condizione economica oppure estendersi a tutti i cittadini, ma senza dubbio il tema che è stato sempre controverso è se debba essere o meno condizionato al lavoro o comunque a una attività obbligatoria dal momento che si riceve il beneficio.

La nascita dei moderni *Welfare State* ha segnato il passaggio da schemi di solidarietà limitati a modelli di solidarietà diffusa in cui la rete di protezione sociale fosse estesa. Il modello inglese delle «Poor Laws», per esempio, subordinava la possibilità di ottenere un beneficio a condizione che i soggetti accettassero l'internamento e la disciplina di lavoro delle cosiddette «workhouses». Questo significava la perdita oltre che della libertà individuale dei beneficiari, anche della dignità della persona. Il problema dell'assistenza si ripropose quando il pedagogismo liberale venne eroso dai movimenti sociali operai e dal diffondersi di concezioni diverse del ruolo dello stato che portarono alla sostituzione delle *poor laws* con un sistema di servizi nuovi (il *Welfare State*).

I programmi di sicurezza sociale estesi e generalizzati, furono introdotti per far fronte ai rischi tipici che comporta lo sviluppo di una società industriale e per offrire interventi volti a salvaguardare l'individuo dai principali rischi dell'esistenza. Dagli anni Ottanta del Novecento, con il *workfare* e le politiche neoliberiste di privatizzazione delle politiche sociali, alla continua ricerca di contenere la spesa sociale, in particolare in

relazione alle prestazioni erogate in caso di disoccupazione, i vari paesi sono intervenuti sulle condizioni di accesso al sistema delle indennità, sulla generosità delle indennità e sugli adempimenti richiesti ai beneficiari di tali prestazioni per incentivarli verso la ricerca attiva di un lavoro e disincentivarli alla permanenza passiva nel sistema di sicurezza sociale<sup>27</sup>. Questo ha portato al contrario ad un forte aumento dei *working poor* nel continente europeo, persone al lavoro senza diritti, con bassi salari e che ormai possono annoverarsi tra le fasce povere della popolazione<sup>28</sup>.

Nella maggior parte dei paesi europei ricevere un reddito minimo è considerato un diritto acquisito e una rete di sicurezza certa, così il cambiamento delle politiche negli ultimi anni è intervenuto più che sull'esistenza di un tale schema di sostegno, sui criteri di accesso, innescando un crescente coinvolgimento ed interesse economico e finanziario dei comuni e degli enti locali che hanno cercato di ridurre le spese per le politiche sociali, oppure creando posti di lavoro attraverso forti incentivi ai datori di lavoro.

La tendenza decrescente delle richieste di reddito minimo quindi è giustificata principalmente da due fattori: inasprimento dei criteri di ammissibilità e la fuoriuscita dal sostegno attraverso l'obbligo ad accettare un qualsiasi lavoro.

Se la preoccupazione per molti paesi è garantire il fatto che i sistemi di reddito minimo non producano disincentivi al lavoro, tuttavia è certificato da tutti i dati a disposizione che il contrasto all'esclusione sociale e lavorativa delle persone si combatte attivamente e con efficacia proprio nei paesi i cui sistemi di reddito minimo sono più generosi svolgendo essi

<sup>27</sup> M. Tiraboschi, *Le prestazioni di disoccupazione in Europa Spunti di riflessione per il caso italiano*, Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi», Università di Modena e Reggio Emilia.

<sup>28</sup> È uno dei punti della Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)) in cui si dice che: «considerando che il livello costantemente elevato del lavoro precario e dei salari bassi in alcuni settori significa che la percentuale di lavoratori minacciati dal rischio di povertà è costantemente a un livello elevato; considerando che il tasso medio di popolazione che, pur avendo un impiego, era esposta al rischio di povertà nell'Ue a 27 era dell'8% nel 2008, mentre nell'UE-15 la percentuale era dell'8% nel 2005 e del 7% nel 2000».

stessi un ruolo fondamentale. Aver tenuto le misure di sostegno al reddito garantito alte e generose ha portato all'aumento dei salari determinando così un processo virtuoso, sia per coloro che non trovano lavoro, sia per coloro che trovano lavoro e che hanno visto aumentare il proprio livello di benessere economico<sup>29</sup>.

Dunque laddove vi siano forme di «condizionatezza al lavoro» queste devono dimostrarsi all'altezza delle competenze e capacità del beneficiario e quindi congrue con le sue aspettative di vita e capacità.

Se incardiniamo il reddito garantito nello sfondo dello *ius existantiae*, e dunque del diritto all'esistenza delle persone, come nuovo diritto sociale ed economico, dobbiamo affermare che le forme di condizionatezza comportamentale, qualunque esse siano, sono al contrario la negazione di questo diritto. Assumere che il reddito garantito è un diritto che fa parte di una idea nuova di democrazia redistributiva significa accettare l'idea che le persone libere di scegliere e di autodeterminarsi possono migliorare una società nel suo complesso perché sono facilitate a decidere il meglio per se stesse.

La stessa Risoluzione Ue del 2010 sul ruolo del reddito minimo in Europa sottolinea che «il diritto fondamentale della persona a disporre di risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana [...] è un elemento imprescindibile per una vita dignitosa e che il reddito minimo e la partecipazione sociale rappresentano i presupposti necessari affinché le persone possano sviluppare appieno il proprio potenziale e contribuire a un'organizzazione democratica della società»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> H. Frazer, E. Marlier, *Minimum income schemes across Eu members*, On behalf of the European Commission Dg Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, oct. 2009.

<sup>30</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

### Schema: Il reddito minimo garantito.



Un impegno per tutta la Repubblica: Stato, Regioni, Enti locali

Considerando le responsabilità istituzionali in merito all'organizzazione e al finanziamento del reddito minimo, possiamo dividere i paesi europei tra quelli che hanno attribuito principalmente le funzioni a livello centrale, quelli che le hanno demandate a livello locale e quelli in cui le competenze sono miste. Rimane il fatto che nella maggior parte degli stati europei con misure di reddito minimo, il beneficio è concepito e applicato su tutto il territorio nazionale, finanziato dal governo centrale mentre agli enti locali è delegata la gestione e le integrazioni (in alcuni casi anche economiche) di beni e servizi.

Tabella 1: livello di responsabilità per l'organizzazione e il finanziamento del reddito minimo nei paesi Ue, anno 2010.

Finanziamento e organizzazione			
Responsabilità	Centrale	Locale	Mista
<b>Centrale</b>	Bulgaria, Repubblica Ceca, Francia, Irlanda, Malta, Portogallo, Slovacchia Regno Unito		Belgio
<b>Locale</b>	Cipro, Estonia, Lituania, Slovenia, Ungheria	Austria, Danimarca, Finlandia, Lettonia	Svezia
<b>Mista</b>		Romania	Germania, Lussemburgo, Olanda, Polonia, Spagna

Fonte: Irs elaborazione da Missoc 2010.

*Il ruolo del Governo nazionale.* Per quanto riguarda l'Italia riteniamo che la messa a regime di una misura di reddito garantito dovrà essere nazionale e trovare copertura finanziaria tramite una legge statale. Ciò non vuol dire che le regioni e gli altri enti territoriali non debbano concorrere al raggiungimento dell'obiettivo, al contrario l'implementazione di una riforma economico-sociale di grande importanza quale quella sottesa all'introduzione di una misura di reddito garantito non potrà prescindere dal concorso coordinato di tutte le articolazioni territoriali della Repubblica (l'art. 114 della Costituzione ricorda che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», dunque i singoli Enti territoriali costituiscono armonicamente un'unità più ampia che è appunto quella della Repubblica nel suo complesso).

Il fondamento costituzionale principale per l'intervento dello Stato *in subiecta materia* è dato dall'art. 117, comma 2, lettera m) Cost. che attribuisce alla competenza statale «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Si tratta di un dato normativo che legittima di per sé e anzi probabilmente esige un intervento statale in tema di reddito minimo, tanto più se si legge la disposizione citata in combinazione con le previsioni costituzionali in tema di dignità della persona (art. 2), uguaglianza, soprattutto sostanziale (art. 3 Cost., specificamente secondo comma), sufficienza della retribuzione (art. 36), previdenza sociale (art. 38). Lo Stato potrebbe avocare a sé anche la gestione amministrativa della misura forte di quanto previsto dall'art. 120 Cost.: «il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni [...] quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

Posto che alla competenza statale è riservata la determinazione (e la soddisfazione) dei livelli essenziali dei diritti sociali, per esclusione e sottrazione agli altri Enti territoriali (e in primo luogo alle Regioni) spetta l'erogazione di tutte quelle prestazioni sociali che possono considerarsi al di fuori di quelli che sono definiti come «livelli essenziali». Allo Stato è devoluta la predisposizione delle prestazioni che riguardano i livelli essenziali delle erogazioni sociali, da intendere correttamente non già non come «livelli minimi», bensì come «livelli adeguati», cioè la quantità di erogazione necessaria e adeguata a soddisfare il bisogno sociale individuato dal legislatore. I «livelli essenziali» comprendono insomma l'insieme degli interventi e delle misure del tutto appropriati e proporzionati al bisogno sociale concretamente ravvisabile.

Alle Regioni spetta, invece, l'erogazione di quantità ulteriori di reddito e di servizi, ossia tutto ciò che supera i livelli essenziali, sia come intensità dell'erogazione, sia come estensione dei soggetti destinatari delle prestazioni offerte.

*Le sentenze della Corte costituzionale in tema di reddito minimo.* Si sostiene però talvolta che la «materia» del reddito mini-

mo sia di esclusiva competenza regionale, in quanto rientrante, piuttosto che nel novero delle prestazioni essenziali, nel campo dei cosiddetti «servizi sociali», che sono di pacifico appannaggio della potestà legislativa regionale. Una simile lettura del dato costituzionale, a ben vedere, non regge però a un vaglio attento delle pronunce sul tema rese dalla Consulta.

È vero che la Corte costituzionale con la sentenza 423/2004 ha dichiarato l'incostituzionalità della norma legislativa che aveva istituito il «reddito di ultima istanza» (art. 3, comma 101, L. 350/2003) per violazione delle competenze regionali. Ma a ben vedere l'intervento statale in questione è stato considerato illegittimo non tanto per l'invasione di competenze esclusive delle Regioni, quanto piuttosto per le modalità prescelte dal legislatore per il finanziamento della nuova misura. La copertura dei costi veniva infatti assicurata con distrazione di risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (istituito dall'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), senza la preventiva audizione della Conferenza unificata Stato-Regioni, che invece secondo la legge avrebbe dovuto essere «sentita» in merito alla ripartizione delle risorse del Fondo. La competenza regionale risultava dunque scavalcata per le modalità di gestione del Fondo e non per l'istituzione in quanto tale del reddito di ultima istanza.

Inoltre il Giudice delle leggi nella sentenza indicata non ha escluso in astratto la potestà legislativa dello Stato in tema di reddito minimo, ma ha ribadito che tale potere decisionale può essere esercitato solo in presenza di «una determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Nel caso del reddito di ultima istanza, invece, «il legislatore non ha posto norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto». Si può dunque argomentare – proprio a partire dalla sentenza 423/2004 – l'esistenza di una

competenza statale in tema di reddito garantito, derivata dalla competenza «trasversale» in tema di livelli essenziali<sup>31</sup>.

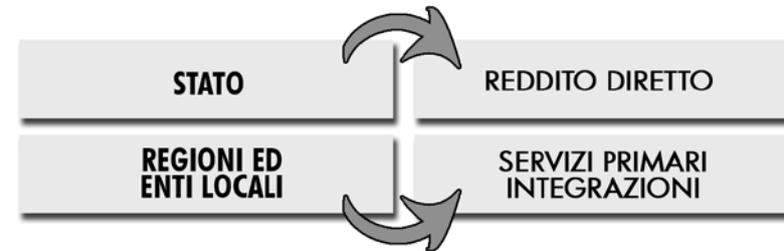
Si ricordi poi come anche in tema di «social card», misura dal carattere assistenziale, la Corte con la sentenza 10/2010 ha «salvato» la competenza statale sia quanto alla predisposizione della misura sia quanto all'attribuzione allo Stato delle funzioni amministrative corrispondenti, benché la detta misura non avesse alcuna ambizione di stabilire i «livelli essenziali» in tema di diritti sociali. Nella stessa sentenza si afferma «per lo Stato, da una parte l'obbligo di determinare “le caratteristiche qualitative e quantitative” del diritto e, dall'altra, la facoltà di gestire anche la diretta erogazione della provvidenza se la sua previsione legislativa da sola non basta quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa»

*Il ruolo delle Regioni e degli Enti Locali.* All'esito di questa riorganizzazione, quale ruolo potrebbero dunque svolgere le Regioni e gli Enti locali? In primo luogo potrebbero erogare tutto quanto eccede i «livelli essenziali» garantiti dallo stato, sia come intensità della redistribuzione (con integrazioni economiche supplementari per particolari target sociali, per esempio ragazze madri eccetera) sia come estensione della platea dei beneficiari (intervenedo per esempio su tipologie di soggetti non inclusi nello schema nazionale). In sinergia con i Centri per l'Impiego o con i Comuni, le Regioni, dovrebbero gestire l'organizzazione anche amministrativa della misura magari implementandola con programmi dedicati (per esempio un tutoraggio per la ricollocazione professionale, eccetera). Proprio nell'ottica della sussidiarietà (art.118 Cost.), le Regioni potrebbero concentrare gli interventi sulle forme di «reddito indiretto», cioè sulla garanzia di quei servizi primari e necessari, che sono già di loro competenza esclusiva. Per esempio

<sup>31</sup> Si veda sul tema C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni tra sussidiarietà e leale collaborazione*, nel quale ci ricorda che già nella sentenza n.387/2007 si stabiliva che: «l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo lettera m) Cost. si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti sociali e civili».

potrebbero intervenire in tema di edilizia residenziale pubblica (programmazione delle risorse finanziarie e fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi); nei trasporti, nella facilitazione o gratuità dell'uso delle reti utilizzate dai pendolari o da coloro che ne usufruiscono in città eventualmente sottoscrivendo convenzioni con le aziende di trasporto; nella formazione scolastica o professionale; nell'accesso agli asili nido; in tema di sanità e cure mediche (cosa che già avviene in numerosi casi con l'esenzione dal pagamento delle prestazioni sanitarie); nell'accesso alla cultura e allo sport (anche qui attraverso convenzioni con enti teatrali, poli museali, associazioni sportive eccetera).

Si delinea così un'auspicabile e possibile attuazione del reddito minimo garantito, basato, a seguito di una complessiva riorganizzazione, su un investimento sostanziale da parte dello stato ed integrato a livello locale (prioritariamente regionale), come garanzia di un insieme di diritti sociali niente affatto secondari, così come la stessa UE raccomanda.



### Introduzione del reddito minimo in Italia: riflessioni e ipotesi di intervento

Provando a valorizzare il tenace sforzo con cui molte indicazioni europee hanno voluto trasmettere e comunicare le riflessioni sul funzionamento dei modelli di *welfare* negli anni più recenti e facendo nostra la prospettiva secondo cui l'esperienza degli altri può essere fonte di apprendimento proprio nell'ottica di una costruzione condivisa di strumenti comuni a tutti gli Stati dell'Unione, proveremo di seguito a raccogliere indicazioni, esperienze e criticità, tendenze e ipotesi, per organizzarle in un

modello possibile (oltre che necessario), per definire almeno un reddito minimo garantito nel nostro paese. Una sorta di principio di riusabilità tra Stati che certo va incontro alle reali esigenze di ottimizzazione e efficacia.

In quest'ottica il primo riferimento che certamente va recuperato (dal modello scandinavo ad esempio), è l'idea di definire una sorta di *livello minimo di benessere economico* adeguato a garantire l'autosufficienza.

L'importanza di questo principio è evidente anche affinché la perdita del lavoro non diventi un evento capace di portare individui e famiglie a scivolare rapidamente verso la marginalità e il tempo che intercorre fino ad una nuova occupazione non sia una esperienza drammatica esistenzialmente e materialmente.

In questa logica il livello minimo di benessere economico viene garantito attraverso l'attivazione interdependente di tutti i pilastri che agiscono sul reddito: il lavoro, il sussidio di disoccupazione, il reddito minimo e l'integrazione del cosiddetto reddito indiretto.

Recuperare questo principio significa anche incardinare le misure di *welfare* attorno ad esso e mettere in trasparenza quali siano i passi necessari da fare e gli strumenti indispensabili da organizzare.

Schematicamente lo possiamo rappresentare come segue:



In questo senso il nostro paese parallelamente all'introduzione di un Reddito Minimo Garantito (Rmg) dovrebbe procedere ad esempio con l'istituzione di un salario minimo orario e anche con la definizione di un «equo compenso» per le collaborazioni occasionali e per alcune prestazioni professionali e autonome; misure che avrebbero l'obiettivo non solo di riportare su una strada di civiltà quel processo di pauperizzazione del lavoro che da anni procede al ribasso, ma allo stesso tempo favorire la costruzione di un monte contributi previdenziali (con una quota destinata dai datori di lavori/committenti) più consistente per ciascun lavoratore a prescindere dalla forma contrattuale, in grado anche di definire una quota parte destinata al sostegno una volta perso il lavoro. La necessità di definire un salario minimo orario sul piano nazionale – da riferirsi ad ogni tipo di forma contrattuale – rappresenta anche, come indica la Risoluzione del 2010, un passaggio per «la definizione di un salario minimo a livello europeo in ogni Stato membro»<sup>32</sup> in linea con la Commissione europea in vista dell'adozione dei piani nazionali di riforma<sup>33</sup>.

Questo si accorderebbe con le altre misure necessarie, quale l'estensione del sussidio a tutte le lavoratrici e i lavoratori (compresi i lavoratori flessibili, come già accade in numerosi paesi europei), e la necessità di integrare il sistema contributivo con le risorse di fiscalità generale (prendendo in considerazione anche ipotesi di tassazioni sui patrimoni, sulle transazioni finanziarie, la rendita eccetera).

Di seguito una rappresentazione di come il parametro del Livello Minimo di Benessere Economico (successivamente LMBE) riesca a determinare una coerenza all'interno di tutto il sistema di ammortizzatori e reddito minimo, permettendo alle persone, attraverso le misure che su di esso insistono, di non scivolare mai troppo al di sotto di questa soglia.

<sup>32</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI))

<sup>33</sup> Documento della Commissione europea del 18.4.2012 in vista dell'adozione dei piani nazionali di riforma nell'ambito del semestre europeo.



*Sussidio di disoccupazione.* Procedendo con il recupero delle esperienze, mutuiamo dagli schemi di sostegno europei (come visto nel capitolo I del presente volume) il fatto che al momento della perdita del lavoro si entra nel regime del sussidio di disoccupazione.

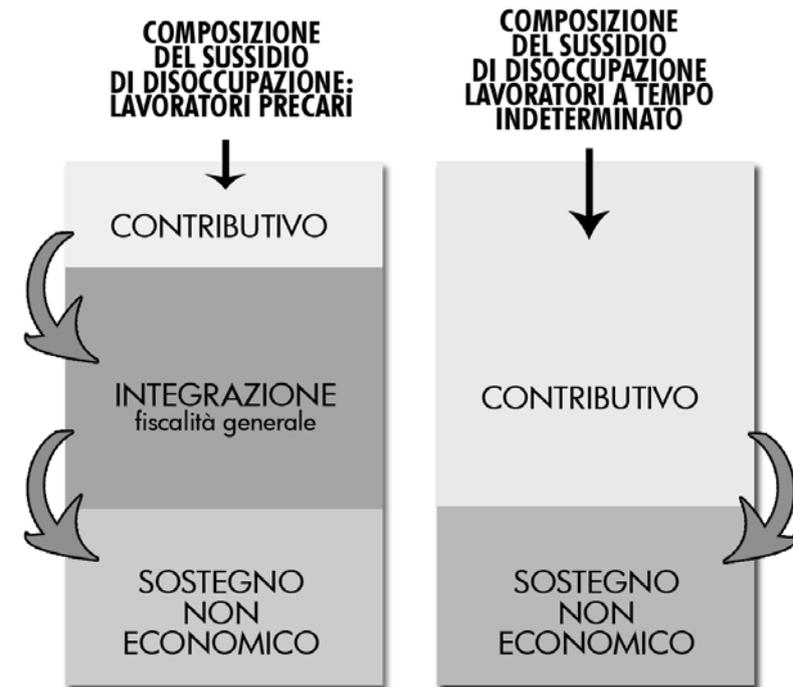
Per mantenere un aggancio con il LMBE e garantire a ciascun lavoratore – a prescindere da forma contrattuale e durata della prestazione – il diritto al sussidio di disoccupazione, la riforma da introdurre potrebbe essere quella di far confluire risorse economiche a integrazione delle quote di contributi versati dai singoli lavoratori. La ristrutturazione dei criteri di contribuzione, a partire per esempio dall'introduzione di un salario minimo orario, può avvenire in molti modi, con fondi di scopo, aumento di quote a carico di datori, eccetera, e proprio per questa varietà di strade non sarà qui oggetto di un particolare approfondimento.

La partecipazione della fiscalità generale andrà ad integrare le posizioni di coloro che a causa del basso livello di contribuzione non raggiungono la quota economica stabilita, mentre per le posizioni che hanno già una autosufficienza contributiva si procederebbe a un completamento del sussidio attraverso l'intervento dei cosiddetti contributi non economici o indiretti, come ad esempio l'accesso gratuito od agevolato ai servizi di cure mediche, trasporto pubblico, servizi culturali, alloggio eccetera.

Il sussidio dunque, quando interviene su quei lavoratori che non hanno maturato la copertura contributiva totale sarà caratterizzato da una integrazione economica a opera della fiscalità generale; per coloro invece che hanno raggiunto una quota contributiva sufficiente, questa da sola permetterà l'accesso al sussidio di disoccupazione. La fiscalità generale interverrebbe dunque come una sorta di «integrazione al minimo» del sussidio. Ai be-

neficiari del sussidio di disoccupazione saranno garantiti in ogni caso quei servizi integrativi necessari a completare lo schema di sostegno (casa, trasporti, sostegno allo studio, diritti di genitorialità, sostegno ai minori, cure mediche eccetera).

Di seguito una rappresentazione che sintetizza come si potrebbero comporre i sussidi di disoccupazione sulle due macro categorie di lavoratori, dipendenti o precari/atipici:



L'utilità e la necessità di definire ed allargare uno schema di sussidio di disoccupazione a tutti i lavoratori è stata dibattuta anche in altri paesi europei, in molti dei quali infatti il sussidio viene destinato anche ai cosiddetti *flexworkers*. In questo senso nel nostro paese dovranno essere pensate formule di integrazione e sostegno al reddito che possano tutelare anche i *freelancers*, i «lavoratori autonomi di seconda e terza generazione», che

nell'attuale contesto italiano risultano esclusi da qualsiasi tutela sociale e dentro il perdurare della crisi economico-finanziaria rischiano di trasformarsi in *working poor*. Del resto anche la *Strategia europea 20/20* riconosce la centralità e la necessità di tutela del lavoro flessibile e autonomo per lo sviluppo economico e sociale del continente e all'interno della *Strategia europea dell'occupazione*. C'è insomma l'urgenza di pensare misure che tutelino tutte le forme del lavoro, anche flessibili e indipendenti. La Risoluzione del Pe del 2010 a questo proposito «sottolinea l'importanza dell'esistenza di un sussidio di disoccupazione che garantisca un tenore di vita dignitoso ai beneficiari ... rendendo inoltre più efficienti i servizi per l'impiego nazionali»<sup>34</sup>. Tale sussidio, per esempio, in Danimarca dura 3 anni al 90 per cento dell'ultimo salario percepito e nel primo anno (periodo entro il quale è statisticamente più probabile la ricollocazione) si sostiene al massimo grado il beneficiario attraverso anche servizi di supporto, con l'80% di beneficiari che entro quel termine rientrano nel mercato del lavoro in maniera autonoma<sup>35</sup>. Inoltre andrà definito, come evidenziato anche precedentemente nel paragrafo sulle questioni relative alla condizionatezza al lavoro, che tipo di criterio individuare in merito all'accettazione obbligatoria o meno di una proposta di lavoro, visto che anche la Convenzione dell'ILO (*International Labour Organization*) sostiene che non si possono condizionare i beneficiari dei sussidi di disoccupazione all'accettazione di offerte di lavoro non coerenti con il bagaglio professionale e formativo<sup>36</sup>.

Si può, per esempio, prendendo un riferimento piuttosto concreto, ipotizzare che il sussidio di disoccupazione copra un arco di 12 mesi (al netto di eventuali gruppi, ad esempio gli *over 50*, per i quali si potrebbe prevedere un periodo di 18 mesi); un periodo in cui la lavoratrice o il lavoratore sono so-

<sup>34</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

<sup>35</sup> P. Borioni, C. Damiano, T. Treu, *Il modello sociale scandinavo, tra diritti e flessibilità*, Nuova Iniziativa Editoriale 2006.

<sup>36</sup> Convenzione Ilo n.168/1988 sulla promozione dell'impiego e la protezione contro la disoccupazione art. 20, secondo comma.

stenuti da un beneficio economico, variamente composto, che corrisponde al massimo al 90 per cento del reddito medio da lavoro. In Italia la retribuzione media equivale a circa 1300<sup>37</sup> euro, il sussidio agganciato a questa cifra dovrebbe essere quindi al massimo di 1170 euro. In questo sistema interviene anche la determinazione di una cifra minima per il sussidio di disoccupazione, in funzione del reddito percepito, che possiamo stabilire essere il 60 per cento della retribuzione media, ovvero circa 780 euro.

Nell'attuale sistema di calcolo del sussidio ordinario di disoccupazione invece non è presente un riferimento minimo: l'indennità è infatti calcolata sulla media delle retribuzioni degli ultimi tre mesi prima della cessazione del contratto<sup>38</sup>.

Questo schema che aggancia l'ammontare minimo e massimo del sussidio di disoccupazione alla retribuzione media del paese, evidenzia quale sia la portata del riferimento al principio del LMBE, e quanto questo principio di protezione sociale vada concretamente a determinare una nuova idea di sostegno al reddito, capace di intraprendere azioni che agiscono efficacemente sulla diminuzione del disagio economico e sociale e sull'aumento delle retribuzioni da lavoro.

La più volte citata Risoluzione del 2010 sembra darci ulteriori indicazioni su come costruire il modello di intervento tanto che «insiste sull'importanza di adottare norme relative all'indennità di disoccupazione che consentano agli interessati di evitare la povertà» come nello schema sopra proposto e «sottolinea che gli investimenti nei regimi di reddito minimo costituiscono un elemento fondamentale nella prevenzione e riduzione della povertà, [e] che anche in periodi di crisi, i regimi di reddito minimo non andrebbero considerati un fattore di costo, bensì un elemento centrale della lotta alla crisi, che investimenti tempestivi per contrastare la povertà apportano un contributo impor-

<sup>37</sup> Istat definisce in 1.270 euro il salario mensile medio in Italia nel 2010.

<sup>38</sup> La circolare n. 20 del feb. 2012 definisce invece solo i limiti di un importo massimo mensile pari a 931 euro mensili, elevati a 1.119 euro per i lavoratori che possono far valere una retribuzione mensile lorda pari o superiore a 2.014 euro.

tante alla riduzione dei costi di lungo periodo per la società»<sup>39</sup>. Su questa ultima indicazione permetteteci di porre un quesito relativo non a quanto costa il reddito minimo, ma a quanto costa non averlo.

La questione dunque è «garantire un tenore di vita dignitoso» agganciato, come nel precedente schema, su un livello minimo di benessere economico intorno al quale muoversi, individuando una base al di sotto del quale nessun individuo deve stare. Da questo punto di vista anche il legame tra sussidio e reddito minimo garantito deve essere finalizzato a garantire questo livello.

Continuando il lavoro di recupero delle esperienze messe in atto nei diversi modelli analizzati, stiamo per entrare nella fase in cui interviene il Reddito Minimo Garantito.

*Il Reddito Minimo Garantito.* Questa misura infatti interviene come ulteriore strumento di protezione e garanzia della dignità personale solo al termine del sussidio, per coloro che non riescono a ritrovare una occupazione, e come strumento di garanzia per coloro che invece non sono mai entrati nel mondo del lavoro e non hanno strumenti propri di sopravvivenza.

Il principio per cui si deve garantire a «ogni» cittadino una soglia di sopravvivenza dignitosa è mutuato ancora da molte esperienze di paesi dell'Unione nonché da diverse Raccomandazioni e direttive del Parlamento europeo.

La questione dell'adeguatezza, come detto nel corso della ricerca, è un tema importante tanto che le stesse relazioni e gli studi provenienti da molti esperti internazionali del tema, affrontano come un nodo da sciogliere. La stessa Risoluzione Ue del 2010 riconosce «il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana», insistendo affinché l'obiettivo centrale dei

<sup>39</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

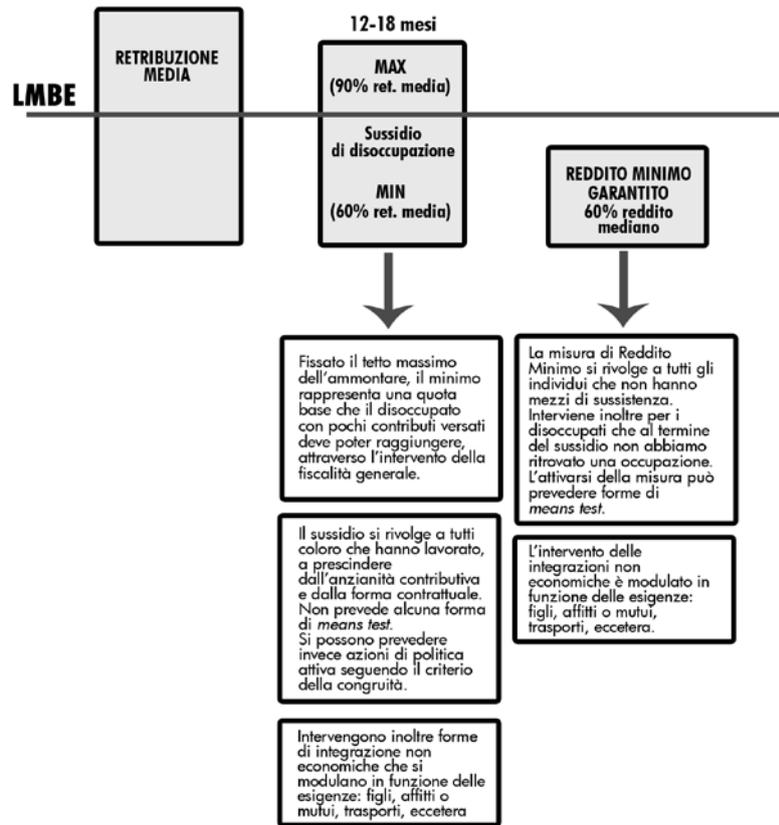
regimi di sostegno del reddito debba essere quello di far uscire le persone dalla povertà, consentendo loro di vivere dignitosamente [...] in tale ottica, al fine di raggiungere tale obiettivo, raccomanda alla Commissione di «prevedere la creazione di un metodo comune di calcolo del minimo vitale e del costo della vita (paniere di beni e servizi) onde disporre di unità di misura comparabili dei livelli di povertà e definire metodi di intervento sociale»<sup>40</sup>. Da qui emerge l'individuazione del 60% del reddito mediano come parametro per la definizione del reddito minimo garantito. Per dare un ordine economico a questa indicazione, si deve far riferimento ai dati dell'Istat che calcolano però il reddito mediano su base familiare: 24.538 euro annui a famiglia per il 2010, da cui si ricava che il 60% corrisponde a 1227 euro mensili per una famiglia di 2,4 componenti.

Anche in questa misura sarà importante definire gli interventi di sostegno non economico – indiretti – così come individuati dai documenti europei i quali ritengono che: «i regimi di reddito minimo debbano essere integrati in un approccio strategico orientato all'integrazione sociale, che preveda sia misure generali sia politiche mirate relative ad alloggi, assistenza sanitaria, istruzione e formazione e servizi sociali» ed inoltre che «i regimi di reddito minimo debbano essere accompagnati da una strategia [...] incentrata su azioni di ampia portata, oltre che da misure specifiche [...] politiche di edilizia popolare e fornitura di servizi pubblici accessibili, di qualità e a prezzi accessibili»<sup>41</sup>. In merito a questo il ruolo, come abbiamo visto in precedenza, delle Regioni, degli enti locali e dei Comuni è decisivo e centrale e può andare incontro alle diverse esigenze che i cittadini di una comunità esprimono e può allo stesso tempo destinare quelle risorse economiche che le competono in maniera più efficace e all'interno di un unico intervento, se pur multidimensionale, (Stato, Regioni, Comuni) di sostegno alle persone.

<sup>40</sup> *Ibidem.*

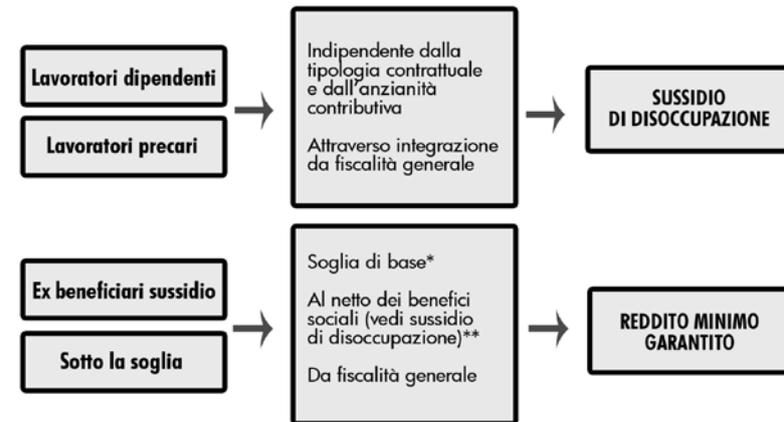
<sup>41</sup> La Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa (2010/2039(INI)).

### Sintesi di funzionamento del sistema di sostegno



Ipotizziamo che il RMG ammonti alla cifra di 7200 euro annui (600 euro mensili, cifra pari alla soglia di povertà relativa e non troppo distante, anche, dal 60% del reddito mediano) definendo così un beneficio che corrisponde a poco meno del 50% della retribuzione media (1300 euro). L'ammontare così individuato sarebbe inoltre pari al 90% dell'ammontare minimo del sussidio di disoccupazione. In questo modo si cerca di garantire, rispetto alla ipotetica linea di benessere economico minimo, uno scostamento non troppo marcato.

### Modalità di accesso alle misure di sostegno



\* L'ammontare del RMG si può convenzionalmente stabilire in 7.200 euro annui, cioè l'attuale soglia di povertà e ci consente quindi di individuare attraverso una semplificazione la possibile platea di beneficiari. Va da sé che in questo schema si intende suggerire anche la necessità di aumentare questa soglia mensile.

\*\* Relativamente al reddito minimo i beneficiari sono coloro che si trovano sotto una determinata soglia calcolata anche su base patrimoniale e coloro che escono dal regime di sussidio di disoccupazione, anche se hanno avuto per l'anno precedente un ammontare di reddito superiore a 7.200 euro, ma che non si sono nel frattempo ricollocati.

Ci preme anche sottolineare come questa base di riferimento si debba intendere esclusivamente come un punto di partenza estremamente prudentiale. I segnali economici, come del resto anche la realtà che ci circonda, non possono che evidenziare come un reddito di 7200 euro annui non riesca a garantire la concreta uscita da una condizione di povertà e disagio economico; questo ci spinge a sottolineare che l'introduzione di un Reddito Minimo che ambisse a soddisfare questo prerequisito dovrebbe darsi in fretta l'obiettivo di innalzarsi oltre i 700 euro mensili.

#### *Criteria variabili e loro incidenza sui costi del Rmg*

La composizione di questo schema di intervento rappresenta una sintesi di massima dei principali approcci, nonché delle in-

dicazioni europee: l'applicazione di questo schema, e prima ancora la sua modellizzazione, attiene invece a molteplici variabili che incidono non solo sul dato finanziario, ma certamente e soprattutto sul piano sociale. Ma posto che elementi quali l'età, la presenza di figli, di familiari a carico, di patrimoni oltre la casa in cui si abita rappresentano i principali elementi sui quali il decisore politico potrà modulare gli interventi, organizzare priorità e stabilire principi, se si prendesse a riferimento la popolazione in condizione di povertà relativa, si utilizzerebbe già un criterio che tiene insieme molte delle riflessioni finora fatte.

Un ammontare di spesa per l'introduzione del RMG sarà quindi definibile solo una volta che siano stati individuati i criteri e i principi su cui ci si intende muovere. I principali sono la platea di destinatari e l'ammontare del beneficio: la platea (più o meno estesa) come l'ammontare del beneficio economico (più o meno generoso) indirizzano in maniera sostanziale qualsiasi calcolo. Quello che possiamo offrire, tenendo per buono lo schema di reddito minimo garantito sopra proposto, è l'individuazione di criteri diversi che danno valore diverso, sia alle finalità dell'intervento che all'ammontare della spesa.

Possiamo comunque dire che le forme di intervento modulabili caratterizzano per lo più gli schemi di reddito minimo nei diversi paesi europei. In molti di questi l'ammontare per uno studente non è uguale a quello per una ragazza madre (che avrà una serie di integrazioni per un figlio, due figli eccetera), così come spesso l'ammontare per una coppia non è la somma di due benefici ma si ricalcola in quanto «nucleo» familiare (ad esempio, dato 100 al beneficio individuale, il calcolo per una coppia potrebbe essere  $100 + 80 = 180$ ). Fatto salvo dunque il macro sistema individuato tentiamo di fare alcuni esempi.

Come detto la modularità dell'intervento è caratteristica della maggior parte dei modelli applicati nei paesi europei. A titolo di esempio riportiamo solo alcuni schemi.

Va sempre tenuto conto inoltre, che a coloro che beneficiano di queste misure di reddito minimo garantito vengono erogate, come detto più volte, misure di reddito indiretto (beni e servizi) anche questi in forma diversa a seconda delle necessità e dei diritti del beneficiario:

## DANIMARCA

<b>Importi</b>  <i>Kontanthjælp</i> (assistenza sociale) e <i>Starthjælp</i> (contributo all'avviamento di una vita autonoma)	L'importo è pari all'80% del sussidio di disoccupazione per chi ha dei minori a carico e al 60% per i singoli.
	Importi mensili dell'assistenza sociale ( <i>Kontanthjælp</i> ):
	Persone single sopra i 25 anni: € 1.346 Persone con un figlio a carico: € 1.789
	Importi per gli under 25 senza figli: Persone sotto i 25 anni che vivono con i genitori: € 419 Persone sotto i 25 anni che vivono fuori dalla famiglia: € 868
	Importi mensili del contributo all'avviamento di una vita autonoma ( <i>Starthjælp</i> ):
	Persone single sopra i 25 anni: € 868 Persone sposate o conviventi sopra i 25 anni: € 719
	Importi per gli under 25 senza figli: Persone sotto i 25 anni che vivono con i genitori: € 358 Persone sotto i 25 anni che vivono fuori dalla famiglia: € 719
Assegni familiari per figlio (massimo 2): Genitore single: € 217 Genitore sposato o convivente: € 180	

## BELGIO

<b>Importi</b>  <i>Droit à l'intégration sociale - Revenu d'intégration</i> (reddito di integrazione)	Importo mensile senza assegni familiari:
	Persone single: € 755 Convivente: € 503 Persona con un familiare a carico: € 1.006
	Esempio di importo con assegni familiari: Coppia (sposata o convivente) con 2 figli (di 5 e 10 anni): € 1.355 (€ 1.006 di reddito di integrazione + € 349 di assegno familiare) + diritto all'edilizia sociale o al sostegno per l'affitto

## IRLANDA

<b>Importi</b>	Gli Uffici del dipartimento di protezione sociale hanno un certo grado di discrezione rispetto ai casi individuali.
<i>Supplementary Welfare Allowance</i>	Importi mensili del <i>Supplementary Welfare Allowance</i> : Persone single: € 806  coppie senza figli: € 1.347 coppie con 1 figlio: €1.476 coppie con 2 figli: €1.605 coppie con 3 figli: €1.734  famiglie monoparentali con 1 figlio: € 935 famiglie monoparentali con 2 figli: € 1.064  Per ogni figlio a carico si riceve un assegno di €29.80 a settimana a prescindere dall'età.  Esempi di importi con assegni familiari: coppie con 1 figlio: €1.616 coppie con 2 figli: € 1.885 coppie con 3 figli: € 2.062 famiglie monoparentali con 1 figlio: € 1.084 famiglie monoparentali con 2 figli: € 1.353

Tornando in Italia, per schematizzare il possibile funzionamento e l'ammontare di spesa per una misura di reddito minimo, la prima evidenza e il primo dato da cui prendere le mosse per delineare una plausibile platea di beneficiari, è certamente quella della povertà relativa. Si può verosimilmente pensare che quella della povertà relativa sia una delle priorità verso cui dirigere la misura di reddito minimo.

La soglia convenzionale di povertà relativa, come è noto, individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia<sup>42</sup> viene definita povera in termini relativi. La soglia per

<sup>42</sup> L'Istat utilizza la seguente definizione di famiglia: «insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune (anche se non sono ancora iscritte nell'anagrafe della popolazione residente del comune medesimo). Una famiglia può essere costituita

una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona nel paese, che nel 2010 è risultata pari a 992,46 euro. Dunque le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere.

Per famiglie di ampiezza diversa, minore o maggiore, il valore della linea di povertà si ottiene applicando una scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.

Sulla base di tali soglie convenzionali le famiglie in condizioni di povertà risultavano nel 2010 essere 2 milioni 734mila, per un totale di circa 8,3 milioni di individui (l'11% della famiglie e il 13% delle persone).

Nell'ipotesi di far accedere sicuramente almeno un componente di ciascuna famiglia, quindi almeno **2.734 mila persone** alla misura del reddito minimo, avendo come riferimento la cifra che abbiamo sopra indicato, ovvero 600 euro mensili, avremmo **un impegno certo di almeno 19,5 miliardi di euro annui**.

Questa cifra però è chiaramente rivedibile al rialzo o al ribasso se si dovesse prendere come soglia di riferimento un ammontare di reddito minimo inferiore ai 600 euro mensili; e ancora, tenendo conto che alcuni di questi aventi diritto oggi già ricevono dei trasferimenti monetari (dunque già inseriti nei costi di spesa sociale) si può ipotizzare un ammontare di nuova spesa in parte minore; inoltre in caso di più beneficiari all'interno di uno stesso nucleo familiare si potrebbe stabilire un incremento non lineare del beneficio, secondo la scala di equivalenza utilizzata dall'Istat\* nel determinare le soglie di povertà relativa. Mantenendo comunque l'individualità dell'erogazione e seguendo il «principio di modularità» che abbiamo visto adottato in gran parte dei paesi europei, l'ammontare del beneficio del reddito

anche da una sola persona. L'assente temporaneo non cessa di appartenere alla propria famiglia sia che si trovi presso altro alloggio (o convivenza) dello stesso comune, sia che si trovi in un altro comune».

minimo potrebbe cambiare in funzione della composizione familiare e dunque risultare nel modo che segue:

Rmg per persona singola = 600 euro

Rmg per una coppia = 500 euro per ogni componente (totale 1000 euro)

Rmg per singolo con un bambino = 1000 euro

Rmg per singolo con due bambini = 1330,00 euro

Rmg per coppia con un bambino = 665,00 euro per ogni componente adulto (totale 1300,00 euro)

Rmg per coppia con due bambini = 815,00 per ogni componente adulto (totale 1630,00 euro)

<b>Componenti della famiglia</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7 o più</b>
Scala di equivalenza	0,6	1	1,33	1,63	1,9	2,16	2,4

\* Istat: scala di equivalenza (coefficienti)

Indubbiamente l'orizzonte di spesa qui individuato non è di poco rilievo tuttavia occorre considerare che l'abbassamento del disagio sociale ed economico potrebbe agire quale leva positiva, oltre che sulla vita delle persone, anche in generale sulla dinamica del ciclo economico. È in effetti improprio computare un'eventuale spesa per un reddito minimo garantito sotto la sola voce dei costi senza tenere in considerazione il beneficio che una società nella sua interezza potrebbe ricavarne.

Per un diversa suggestione proponiamo un breve esercizio su una diversa misura, che abbia di mira non soltanto il contrasto alla povertà relativa, ma che intenda invece favorire una piena promozione sociale di una categoria più ampia, ad esempio quella degli inoccupati involontari sopra i 25 anni.

Naturalmente anche in questo caso una compiuta stima dei costi per l'introduzione del reddito minimo necessiterebbe di un'indagine statistica appositamente condotta su un campione di famiglie e di individui con riguardo ai criteri e al possesso dei

requisiti stabiliti dal decisore politico (dati attinenti al reddito percepito, alla disponibilità di patrimoni, alla presenza di carichi familiari, eccetera).

L'ipotesi che segue è la simulazione di un intervento che prevede l'erogazione di 600 euro mensili (il 50% delle retribuzioni medie) a titolo individuale a tutti i residenti di età superiore a 25 anni che, benché intenzionati a svolgere una attività lavorativa, risultino tuttavia privi di reddito.

La misura sarebbe indirizzata tanto ai disoccupati in senso stretto, quanto a coloro che sono statisticamente definiti come «inattivi», ma che risultano comunque disponibili a lavorare. L'erogazione avrebbe in tal modo uno spiccato carattere promozionale, indirizzata come sarebbe al sostegno del soggetto lavoratore, inserito (seppur precariamente) nel mercato nel lavoro.

Occorre premettere – per addivenire a una stima dei costi – alcune definizioni utilizzate dell'Istat nella rilevazione campionaria sulle forze di lavoro. In tale indagine le forze di lavoro (o attive) sono date dalla somma tra le persone occupate e quelle in cerca di occupazione (anche dette disoccupate). Gli occupati sono coloro che nella settimana precedente all'intervista hanno svolto almeno un'ora di lavoro dietro corrispettivo monetario o in natura. Sono invece persone in cerca di occupazione (o disoccupati) coloro che, in età compresa tra 15 e 74 anni, risultano privi di occupazione e che hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nei trenta giorni che precedono l'intervista e siano disponibili a lavorare entro le due settimane successive, oppure che inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla data dell'intervista e sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive all'intervista, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

Alla luce di tale definizione l'Istat calcola che gli occupati in Italia siano circa 23 milioni e i disoccupati circa 2 milioni (anno 2012). Correggendo il dato con riferimento ai soli soggetti ultra 25enni gli occupati risultano essere pari a 21,6 milioni e i soggetti in cerca di occupazione pari a 1,6 milioni di residenti. Poiché si calcola che circa un disoccupato su cinque è in grado accedere all'attuale sistema degli ammortizzatori sociali, i disoccupati nel cui favore erogare

la misura di garanzia qui ipotizzata ammonterebbero a circa 1.280 mila individui.

A questa platea andrebbe aggiunta una quota significativa dei cosiddetti «inattivi», dei soggetti cioè privi di impiego e disponibili al lavoro, che non rientrano però nella definizione stringente di «disoccupato» così come utilizzata dall'Istat. Le persone inattive in Italia (ritirate dal lavoro, pensionate, non interessate a lavorare) sono circa 35 milioni, delle quali circa 15 milioni in età di lavoro. Quest'ultima platea risulta composta come nella tabella che segue (dati ricavati dall'Istat con interviste agli interessati).

**Tabella 2:** composizione della popolazione inattiva.

Condizione dichiarata dagli inattivi	Numero (migliaia)
Cercano lavoro non attivamente	1531
Cercano lavoro ma non disponibili a lavorare immediatamente	278
Non cercano lavoro ma sono disponibili a lavorare immediatamente	1392
Non cercano lavoro e non sono disponibili a lavorare	11771

Fonte: Elaborazione su dati Istat. Rilevazione sulle forze di lavoro 4/2011.

Tra gli inattivi ci sono dunque almeno 3,2 milioni di individui che si considerano in contatto con il mercato del lavoro (dato da correggere a 2,4 milioni di individui considerando solo gli ultra 25enni). Una diversa suddivisione degli inattivi (anch'essa basata sulle dichiarazioni degli intervistati) ci porta a quantificare in circa 2,4 milioni le persone che risultano disoccupate ma alla ricerca di una nuova occupazione oppure alla ricerca di prima occupazione, rispetto alle quali si può stimare in 1,8 milioni la platea degli ultra 25enni. Secondo i diversi criteri di classificazione gli «inattivi» ultra 25enni che dovrebbero beneficiare di una misura di sostegno individuale possono dunque essere stimati in un numero compreso tra 1,8 e 2,4 milioni; a costoro andrebbero in ogni caso aggiunti quali possibili beneficiari della misura quell'1,2 milioni di individui che sono invece disoccupati privi di sussidio.

Da quanto esposto si può concludere che la misura di sostegno del reddito qui ipotizzata, rivolta ai soli over 25 anni, sarebbe in grado di raggiungere (tra disoccupati e inattivi involontari) **una platea oscillante tra i 3 milioni e i 3,7 milioni di individui**, per **un impegno di spesa** (ferma l'ipotesi di una elargizione di un reddito minimo mensile di 600 euro) compreso **tra i 21,6 e i 26,5 miliardi di euro**.

Anche questa stima potrebbe essere sensibilmente rivista (soprattutto al ribasso) alla luce di variabili e temperamenti che il legislatore potrebbe stabilire, ad esempio con la previsione di soglie di accesso in termini di redditi familiari e di patrimoni individuali. Inoltre anche in questo caso si potrebbe prevedere un aumento del beneficio meno che proporzionale rispetto all'aumento del numero dei componenti del nucleo familiare, come da scala di equivalenza utilizzata dall'Istat nell'elaborazione dei dati sulla povertà relativa.

### *Ulteriori variabili*

Le stime qui delineate costituiscono un'indicazione di massima degli ordini di grandezza delle risorse che sarebbe necessario mobilitare per l'implementazione di una misura di reddito minimo. Particolari accorgimenti e modulazioni nell'atteggiarsi della misura e dei criteri di accesso possono però influire sulle stime di costo, sia nel senso di accrescerle che in senso contrario. In via esemplificativa ulteriori fattori che possono influire sulle stime di costo sono i seguenti:

- la previsione di condizioni patrimoniali aggiuntive rispetto ai criteri reddituali avrebbe l'effetto di restringere la platea dei possibili beneficiari, e ciò porterebbe a una contrazione delle somme necessarie per la messa a regime del provvedimento;
- analogo effetto avrebbe la decisione di subordinare l'accesso al beneficio a particolari obblighi di attivazione del beneficiario; una quota percentuale di coloro che avrebbero diritto sulla base dei requisiti reddituali/patrimoniali di natura oggettiva, potrebbe infatti non rispettare anche l'ulteriore requisito di natura soggettiva;

- le stime di costo andrebbero invece riviste al rialzo in caso di introduzione di soglie di deducibilità per i redditi da lavoro;
- stesso effetto avrebbe l'introduzione di soglie di deducibilità per le porzioni di reddito spese per l'affitto o per il pagamento del mutuo della casa di prima abitazione.

Sul piano strettamente operativo occorrerebbe pensare a un sistema snello di raccolta delle domande e delle informazioni necessarie all'istruttoria con rapida definizione delle procedure e sollecita predisposizione dei pagamenti dovuti. Da questo punto di vista il riferimento al reddito annuale rischia di risultare incongruo, poiché esso per definizione si riferisce a situazioni reddituali pregresse; il rischio è perciò che il beneficio non sia posto in grado di intervenire sulle condizioni di bisogno attuali e stringenti. Il sistema dovrebbe poi essere in grado di registrare con prontezza cambiamenti nelle abitudini di vita dei beneficiari che, pur a reddito invariato, possono dare luogo al diritto alla percezione del sussidio. La nascita di un nuovo figlio in seno a una famiglia potrebbe consentire l'accesso alla misura di sostegno, e così via. L'amministrazione deputata alla gestione della misura dovrebbe fornire sollecita risposta alla esigenze di tutela che dovessero presentarsi nella vita delle persone in coincidenza con determinati eventi della vita.

In generale il rapporto tra privato e pubblica amministrazione dovrebbe essere improntato a criteri di trasparenza, imparzialità, valutazione automatica e non discrezionale delle pretese dei cittadini. La gestione del procedimento dovrebbe insomma essere coerente con la natura di diritto sociale fondamentale della misura di reddito garantito.

Fermo il fatto che il beneficiario dovrebbe avere l'obbligo di comunicare ogni variazione reddituale, patrimoniale o personale di rilievo per l'accesso alla misura, sarebbe nondimeno opportuno, per verificare la permanenza dei requisiti, prevedere un meccanismo di reiterazione della domanda a scadenze temporali prefissate. Per esempio a scadenze semestrali o annuali come già evidenziato nel capitolo II sul contesto europeo, in cui si è riportato il fatto che benché il beneficio sia considerato illimitato

vi sono delle scadenze in cui questo viene riconsiderato o riconfermato (anche in base ai cambiamenti avvenuti).

Le soglie di reddito sulle quali si è qui ragionato dovrebbero costituire un minimo da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Considerata però la notevole variabilità del costo della vita tra zone diverse del paese o tra grandi e piccoli centri urbani, non è da escludere un concorso al finanziamento del sistema delle Regioni, che potrebbero ben coordinare con lo Stato alcuni interventi aggiuntivi.

### Semplificare e accorpare la spesa sociale

L'introduzione di una misura di reddito minimo offrirebbe l'opportunità di semplificare il nostro sistema di spesa sociale, attualmente frammentato in un vasto numero di erogazioni e programmi di sostegno particolari che potrebbero essere unificati in una gestione unica.

L'istituzione del reddito garantito come diritto soggettivo e universalistico, destinato a tutti i cittadini in possesso dei requisiti di legge, dovrebbe essere accompagnata da un riassorbimento di alcune erogazioni assistenziali attualmente esistenti. Tale obiettivo era già stato additato dalla «Commissione Onofri» nel 1997 quando venne proposta l'introduzione di una misura capace di assicurare su tutto il territorio nazionale la garanzia dei «minimi vitali». La Commissione prevedeva l'abolizione immediata di alcune misure (assegno per il nucleo familiare, pensione e assegno sociale, eccetera). L'equilibrio nel trapasso dal vecchio sistema frammentato al nuovo istituto non è certo semplice da trovare. Per rendere socialmente accettabile la riforma è però indispensabile non intaccare i diritti acquisiti e soprattutto cercare di riallineare al rialzo la condizione dei soggetti già oggi beneficiari di prestazioni assistenziali. La tabella che segue sintetizza il quadro dei programmi assistenziali attualmente esistenti e potrebbe fornire delle prime indicazioni sulla via da seguire nel processo di semplificazione conseguente all'adozione di una misura di reddito garantito. L'ammontare delle erogazioni si riferisce all'anno 2009.

**Tabella 2:** prestazioni monetarie del welfare italiano.

Prestazione	Destinatari	Ammontare mensile
Assegno sociale	Anziani poveri ultra 65enni	409,05 euro per tredici mensilità per i beneficiari totalmente sprovvisti di redditi. In presenza di redditi (entro il limite previsto) l'importo viene ridotto. L'importo è maggiore per gli ultra 70enni
Assegno ai nuclei familiari numerosi	Famiglie povere (si fa riferimento alla soglia ISEE) con almeno 3 figli minori	Contributo mensile di 128,89 euro per tredici mensilità
Assegno di maternità di base	Madri povere (al di sotto di una soglia ISEE) di figli nati in Italia	Assegno di 309,11 euro per cinque mensilità
<i>Social card</i> anziani	Persone ultra 65enni povere (si usa la soglia ISEE integrata da informazioni sui consumi)	80 euro ogni bimestre
<i>Social card</i> minori	Minori collocati in famiglie povere (si usa la soglia ISEE integrata da informazioni sui consumi)	80 euro ogni bimestre
Assegno al nucleo familiare	Ai lavoratori dipendenti con carichi familiari e sotto soglie di reddito fissate annualmente	Gli importi del contributo mensile variano sensibilmente in ragione della composizione del nucleo familiare e dei suoi redditi complessivi
Pensione di invalidità e di inabilità	Destinata ai soggetti privi di reddito parzialmente o totalmente inabili al lavoro (le soglie di reddito sono diverse per le due categorie)	246,73 euro per tredici mensilità
Assegno di accompagnamento	Soggetti totalmente inabili al lavoro e non autosufficienti, senza requisiti dipendenti dal reddito	465,09 euro per dodici mensilità

Fonte: elaborazione Bin-Italia.

Da questa primissima disamina delle misure assistenziali vigenti si vede chiaramente che dall'introduzione di una misura di reddito minimo di ammontare simile a quello qui ipotizzato deriverebbe la possibilità di abrogare i programmi a più modesta incidenza redistributiva e cioè in particolare la *social card* o l'assegno ai nuclei familiari numerosi. Anche l'assegno sociale potrebbe essere facilmente riassorbito (anche avuto riguardo alle maggiorazioni per gli ultra 70enni che comunque si collocano oggi al di sotto della soglia ipotizzata). Già soltanto questa operazione garantirebbe una significativa semplificazione del sistema.

Un discorso più meditato meriterebbero gli ammortizzatori in deroga; la razionalizzazione di questi interventi andrebbe però prevalentemente prevista in sede di riforma degli ammortizzatori sociali. Molto attenta dovrebbe essere la fase di trapasso del sistema per quanto attiene l'erogazione degli assegni familiari; come è noto essi consistono in una forma di integrazione del reddito spettante a tutti i lavoratori subordinati che hanno carichi familiari. Lo stesso processo di avvicinamento andrebbe infine previsto (beninteso senza intaccare i diritti acquisiti) per le integrazioni al minimo delle pensioni.

Infine anche le prestazioni di invalidità andrebbero razionalizzate e armonizzate con i criteri di accesso stabiliti per l'erogazione del reddito minimo (peraltro sotto l'ipotesi avanzata in questa sede i disabili avrebbero da trarre consistenti vantaggi monetari dalla riforma). Non vi è invece motivo per abolire o ridimensionare l'istituto dell'indennità di accompagnamento, destinato agli invalidi non autosufficienti, e costruito tradizionalmente come una sorta di misura risarcitoria indipendente dalle condizioni reddituali del beneficiario.

Allargare le misure economiche al discorso sociale e allo stesso tempo rinnovare la pratica politica attraverso l'individuazione di principi universali, sono due azioni necessarie perché alle trasformazioni del mercato si possa rispondere con strumenti che riequilibrano le possibilità di ciascuno e universalizzano l'accesso a standard dignitosi di vita e di futuro.

Il reddito garantito rientra certamente tra le misure che nel solco e nello spirito del *Welfare State*, recupera e aggiorna il sen-

so di un possibile patto sociale attraverso un diritto universale e così, cercando di seguire le strade normative che ne disegnano i contorni e le fughe teoriche che ne prefigurano le aperture, si è mossa questa ricerca. In attesa e con lo sguardo rivolto verso uno schema di reddito di base più universale e incondizionato, questa ricerca invita a comprendere la necessità di adottare al più presto nel nostro paese *quantomeno* una misura di reddito minimo garantito.

Si è volto lo sguardo verso le esperienze europee di reddito minimo garantito, cercando di evidenziarne limiti e potenzialità, osservando le trasformazioni avvenute e tenendo insieme i criteri comuni del modello sociale europeo. Abbiamo voluto proporre uno sguardo giuridico in merito alle indicazioni degli enti sovranazionali che indicano nel reddito minimo garantito uno dei baluardi possibili della cittadinanza europea cercando di ribaltare quel racconto a senso unico che vede l'Europa solo come spazio geopolitico dello scambio delle merci sottoposto ai criteri della banca centrale. Passando per la stagione delle proposte nelle regioni d'Italia, che hanno contribuito ad alimentare il dibattito sul reddito minimo garantito nel nostro paese, abbiamo voluto aggiungere un ulteriore sguardo e cercare un legame tra questi tre spazi di iniziativa (Europa delle esperienze, Europa delle istituzioni sovranazionali, Europa delle Regioni) per tentare di definire un primo approccio pragmatico ad una misura di reddito minimo garantito nel nostro paese. Un percorso verso la necessità di introduzione di un nuovo diritto di cittadinanza capace di mettere un tassello verso la definizione di altri diritti esigibili sul piano continentale e quindi un altro modello di cittadinanza europea.

## Bibliografia

- Aa.Vv. (1997), *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma.
- Ackerman, B. e Alstott, A. (1999), *The stakeholder society*, Yale University Press, New Haven.
- Alaimo, A. e Caruso, B. (2010), *Dopo la politica i diritti; l'Europa «sociale» nel Trattato di Lisbona*, Working papers del Centro studi di diritto del lavoro europeo «Massimo D'Antona», Catania.
- Allegri, G. (2010), *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (Eci) nell'Ue: prime riflessioni*, in federalismi.it.
- Allegri, G. (2009), *La nuova grande trasformazione: il reddito garantito al di là del lavoro*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti*, Manifestolibri, Roma.
- Alleva, G. (2005), *Proposte di riforma del mercato del lavoro*, in *Rivista giuridica del lavoro*, n.1.
- Amaturo, E., Gambardella, D. e Morlicchio, E. (2007), *In ultima istanza. Riflessioni sul reddito di cittadinanza a Napoli*, Libreria Dante & Descartes, Napoli.
- Anastasia, B. e Trivellato, U. (2009), *Commento all'articolo di Boeri e Garibaldi*, in lavoceinfo.it, 17.3.2009.
- Arendt, H. (1964), *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano.
- Aronowitz, S. (2006), *Post-work. Per la fine del lavoro senza fine*, DeriveApprodi, Roma.
- Assessorato al lavoro della Regione Lazio (2005), *Reddito garantito e nuovi diritti sociali, i sistemi di protezione del reddito in Europa a confronto per una legge nella regione Lazio*, Roma.

- Assessorato alle Politiche del Lavoro e Formazione Provincia di Roma (2010), *Osservatorio del mercato del lavoro Rapporto I semestre 2010*, Roma.
- AUR Agenzia Umbria Ricerche (2005), *Il reddito minimo tra politiche sociali e politiche attive del lavoro*.
- Avoletto, M. (2010), *Basic income: profilo storico e teorie fondative dalle Poor Laws al basic income earth network*, su bin-italia.org.
- Avolio, C., Baldassarre, A. e Gentile G. (2011), *L'esperienza del reddito di cittadinanza: welfare locale, strumenti partecipativi e politiche di inclusione sociale*, in *Diritti, lavori, mercati*, n.2.
- Balaguer Callejón, F. (2009), *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista*, in Lucarelli, A. e Patroni Griffi A. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Esi editrice, Napoli.
- Baldassarre, A. e Cervati, A. A. (1982) (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari.
- Baldini, M., Ciani, E., Gori, C., Pezzana, P., Sacchi, S., Spano, P. e Trivellato U. (2010), *Per un piano nazionale di lotta alla povertà*, Carocci, Roma.
- Banca d'Italia (2011), *Economie regionale, l'economia delle regioni italiane dinamiche recente e aspetti strutturali*, n.23.
- Banca d'Italia (2012), *I bilanci delle famiglie italiane 2010*, Anno XII.
- Barbera, M e Caruso, B. (2007), *Search of a new language: Italian labour scholarship in the face of European integration*, Working Papers Jean Monnet n.11.
- Barbera, M. (2006), *Nuovi processi deliberativi e principio di legalità nell'ordinamento europeo*, in Barbera, M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione. Il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano.
- Barbera, M. (2006) (a cura di), *Nuove forme di regolazione. Il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano.
- Barbier, J.C. (1998), *La logica del welfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali*, in *L'Assistenza Sociale*, n.1.
- Bascetta, M. e Bronzini, G. (1997), *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in A.a V.v., *La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma.
- Basic Income Network Italia (2009) (a cura di), *Un reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma.

- Bassanini, F. e Tiberi, G. (2010) (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, nuova edizione, Il Mulino, Bologna.
- Bauman, Z. (2007), *Sono forse il custode di mio fratello? Etica e lavoro sociale nella società globale*, in Mazzeo, R. (a cura di), *Homo Consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Centro Studi Erickson, Trento.
- Berton, F., Richiardi, M. e Sacchi, S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2009), *Chi ha paura dei sussidi di disoccupazione?*, in *lavoce.info*, 17.09.2009
- Bevilacqua, P. (2012), *Un reddito oltre il lavoro*, Il Manifesto, 14.02.2012.
- Boeri, T. e Garibaldi, P. (2009), *La risposta degli autori*, in *lavoce.info*, 17.3.2009.
- ID. (2009), *Ma quanto costa il sussidio unico di disoccupazione?*, in *lavoce.info*, 10.3.2009.
- ID. (2008), *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere, Milano.
- Bologna, S. e Fumagalli, A. (1997) (a cura di), *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo in Italia*, Feltrinelli, Milano.
- Bologna, S. (2007), *Ceti medi senza futuro? Scritti, appunti sul lavoro e altro*, DeriveApprodi, Roma.
- Borioni, P., Damiano, C. e Treu, T. (2006), *Il modello sociale scandinavo, tra diritti e flessibilità*, Nuova Iniziativa Editoriale, Roma.
- Borioni, P. (2005), *Welfare scandinavo, welfare italiano il modello sociale europeo*, Carocci, Roma.
- Bozzao, P. (2011), *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativi e giurisprudenziali*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, n. 4, Franco Angeli, Roma.
- Bria, F. e Gobetti, S., (2006), *Reinventare il welfare, una prospettiva europea, Parte 1: Olanda e Belgio*, Regione Lazio.
- Bronzini, G. (2008), *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, n.21, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2011), *Il reddito di cittadinanza una proposta per l'Italia e l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- ID. (2012), *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla*

- Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.2.
- ID. (1997), *Postfordismo e garanzie: il lavoro autonomo*, in Bologna, S. e Fumagalli, A., *Il lavoro autonomo di seconda generazione. Scenari del postfordismo in Italia*, Feltrinelli, Milano.
- ID. (2009), *Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo*, *Rivista critica di diritto del lavoro*, n.2.
- ID. (2010), *Il modello sociale europeo*, in Bassanini, F. e Tiberi, G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona. Nuova edizione*, Il Mulino, Bologna.
- ID. (2010), *La Carta di Nizza dopo Lisbona: quale ordine "costituzionale" per la protezione multilivello dei diritti fondamentali?*, in Falletti, E. e Piccone, V. (a cura di), *L'integrazione attraverso i diritti. L'Europa dopo Lisbona*, Aracne, Roma.
- ID. (2010c), *Basic Income*, in Pedrazzoli, M. (a cura di), *Lessico giuslavoristico*, vol. I, Bonomia University Press, Bologna.
- ID. (2009b) (a cura di), *Le prospettive del welfare in Europa*, Viella, Roma.
- ID. (2011), *Europa e Regioni la sussidiarietà come criterio di decisione in EU e il diritto ad un reddito garantito*, in Basic Income Network Italia, *Quaderni per il Reddito n.1, Riflessioni sulla legge per il reddito minimo garantito nel Lazio*, Roma.
- Bronzini, G. e Giubboni, S. (2010), *La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento*, *Arel*, n.4.
- Bronzini, G. e Gobetti S. (2011), *Il diritto al reddito come diritto fondamentale*, Basic Income Network Italia, Roma.
- Bulmer, M. e Rees, M. A. (1996), *Citizenship today. The contemporary relevance of T. H. Marshall*, UCL Press, London.
- Burwick, P., McConnell, S., Roper, R. e Winston, P. (Maggio 2002), *Privatization of Welfare Services: A Review of the Literature*, su [aspe.hhs.gov](http://aspe.hhs.gov).
- Cantillon, B., Marx, I., Van den Bosch, K. e Van Mechelen, N. (2001), *The evolution of minimum income protection in 15 European Countries, 1992-2001*, Centre for social policy Herman Deleeck University of Antwerp.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2011), *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

- Cartabia, M., (2010), *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, in Bassanini, F. e Tiberi, G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, nuova edizione, Il Mulino, Bologna.
- Caruso, B., (2010), *I diritti sociali fondamentali dopo il Trattato di Lisbona (tanto tuonò che piovve)*, Working papers del Centro studi di diritto del lavoro europeo «Massimo D'Antona».
- Caruso, B. (2009), *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento costituzionale europeo*, in Sciarra, S. e Caruso, S. (a cura di), *Il lavoro subordinato*, volume quinto del *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da Ajani, G. e Benacchio, G.A., Giappichelli, Torino.
- Cassetti, L. (2010), *Il diritto di vivere con dignità nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti dell'uomo*, in [federalismi.it](http://federalismi.it).
- Castells, M. (2004), *L'età dell'informazione*, III volumi, Egea Università Bocconi Editore, Milano, [ed. or. 1997-2004].
- Castel, R. (2004), *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- ID. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, Paris, [trad. it. 2007, Sellino editore, Avellino].
- Centro Studi Emilia Romagna (2010), *Il reddito di cittadinanza e le altre forme di sostegno alle fasce deboli della popolazione*.
- Chiaromonte, W. (2009), *Un ulteriore tassello nel mosaico del reddito di cittadinanza. Considerazioni a margine* di Trib. Napoli, *Rivista critica di diritto del lavoro*, n.2.
- Christensen, E. (2004), *Welfare discourses in Denmark seen in a basic income perspective*, Working paper Department of economic, politics administration Aalborg University
- Cinelli, M. e S. Giubboni (2007), *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino.
- Comité national d'évaluation du Rsa (2011), *Rapport final*, reperibile su [solidarite.gouv.fr](http://solidarite.gouv.fr).
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2010), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*.
- Commissione per l'analisi e le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (28 febbraio 1997), *Relazione finale*.
- ID. (1997), Bosi, P., Ferrera, M. e Saraceno, C. (a cura di), *L'istituto del minimo vitale: esperienze e proposte di riforma*.

- Council of the European Union (17 December 2008), *Council conclusion on common active inclusion principles to combat poverty more effectively*, Bruxelles.
- Curzio, P. (2010) (a cura di), *Ammortizzatori sociali. regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.
- Daneri, S. (2008), *Reddito Minimo di Inserimento: una priorità nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Le proposte della Cgil*, reperibile sul sito cgil.it.
- Del Bò, C. (2008), *Il reddito di base e l'obiezione dello sfruttamento, due vie liberali*, su bin-italia.org.
- Dell'Aringa, C. e Treu, T. (2009), *Le riforme che mancano. Trentaquattro proposte per il welfare del futuro*, Il Mulino, Roma.
- Department of Social Protection (Ireland) (2010), *Statistical Information on Social Welfare Services*, reperibile su welfare.ie e su citizensinformation.ie.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Eu Commission (July 2009), *European Economy. The EU's response to support the real economy during the economic crisis: An overview of Member States' recovery measures*, Occasional Paper, 51, reperibile su ec.europa.eu.
- Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Units E2 and E4 (March 2009), *Joint Report on social protection and social inclusion 2009*, Luxembourg.
- Directorate-General for the Internal Policies, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, Employment and Social Affairs, European Parliament (2010), *The Role of Social Protections as Economic Stabiliser: Lessons from the Current Crisis*, reperibile su europarl.europa.eu.
- Drucker, P. (1959), *Landmarks of tomorrow: A Report on the New "Post-Modern" World*, Harpers & Brothers, New York.
- Eurofound (2010), *Working Poor in Europe*, European Foundation for the improvement of living and working conditions, Dublin.
- Eurostat (2009), *79 million Eu citizens were at risk of poverty in 2007, of whom 32 million were also materially deprived, Statistics in focus*, 46/2009, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. Reperibile su epp.eurostat.ec.europa.eu.
- Falletti, E. e Piccone, V. (2010) (a cura di), *L'integrazione attraverso i diritti. L'europa dopo Lisbona*, Aracne, Roma.

- Faranda, R. (2011), *La legge della Regione Lazio un contributo per un nuovo modello di welfare*, in Bin Italia, *Quaderni per il Reddito n.1, Riflessioni sulla legge per il reddito minimo garantito nel Lazio*, Roma.
- Ferrajoli, L. (2007), *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Bari.
- ID. (2011), *Il diritto universale alla vita*, Il Manifesto, 8 giugno 2011.
- ID. (2007), *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. Vol.2, Teoria della democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrera, M. e Sacchi S. (2008), *Un'Europa più sociale?*, in Micosi, S. e Tosato, G.L. (a cura di), *L'Unione europea nel XXI Secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Fisahn, A. e Moller, M. (2010), *Lo stato sociale in Germania: il Tribunale costituzionale federale parla alla politica*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 3.
- Foucault, M. (1990), *Difendere la società*, Ponte alle Grazie, Firenze.
- ID. (1976), *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino.
- Frazer, H. e Marlier E. (Ottobre 2009), *Minimum income schemes across Eu members*, On behalf of the European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Fumagalli, A. (2004) (a cura di), *Finanziarizzazione dell'economia e reddito di cittadinanza*, in Infoxa 17, Roma.
- ID. (Ottobre 2005), *Decrescita e distribuzione del reddito: verso un reddito d'esistenza sostenibile e compatibile*, in Carta, Roma.
- ID. (2011), *La proposta del welfare metropolitano*, in *Quaderni di San Precario n.1*. Reperibile anche su bin-italia.org.
- ID. (2012), *Securflexibility, non flexsecurity*, su bin-italia.org.
- Gaggi, M. e Narduzzi, E. (2007), *Piena disoccupazione, vivere e competere nella società del quaternario*, Einaudi, Torino.
- Giubboni, S. (2009), *Libertà di mercato e cittadinanza sociale europea*, in Bronzini, G. (a cura di), *Le prospettive del welfare in Europa*, Viella, Roma.
- ID. (2008), *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n.1.
- ID. (2012), *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna.

- Giubboni, S. e Orlandini, G. (2007), *La circolazione dei lavoratori nell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Gobetti, S., (2006) (a cura di), *In movimento per il reddito*, *Contest* n.1, Milano.
- Id. (2008) (a cura di), *Mappe, inchiesta e reddito*, *Infoxa* 21, Roma.
- Id. (2011), *Attraversando la legge sul reddito minimo garantito*, in *Quaderni per il Reddito n.1 Riflessioni sulla legge per il reddito minimo garantito nel Lazio*, Basic Income Network Italia, Roma.
- Id. (2009), *Dal welfare all'alternativa possibile*, in *Loop*, Roma.
- Id. (2011), *La drammatica urgenza del reddito minimo garantito*, Basic Income Network Italia, su bin-italia.org.
- Id. (Marzo 2010), *Reddito, Regioni, Europa*, in *Carta*, Roma.
- Id. (2006), *Verso una proposta di legge per l'istituzione di un reddito minimo garantito*, intervento al convegno: «Per l'inclusione dei soggetti deboli: reddito, lavoro, formazione», Trieste, 25 maggio 2006.
- Gobetti, S. e Santini, L. (2009) (a cura di), *La necessità dell'alternativa, il precario della crisi ed il reddito garantito*, in Aa.Vv., *Reddito per tutti, l'utopia concreta nell'era globale*, Basic Income Network Italia (a cura di), ManifestoLibri, Roma.
- Id. (2011), *Storie della crisi, storie del possibile*, in *Quaderni per il reddito n.2*, Basic Income Network Italia, Roma.
- Gobetti, S. e Tiddi, A. (2004) (a cura di), *I tempi di Sara*, in *Infoxa* 17, Roma.
- Gorz, A. (1998), *Miserie del presente, ricchezze del possibile*, Manifestolibri, Roma.
- Gottardi, D. (2010), *Tutela del lavoro e concorrenza tra impresa nell'ordinamento dell'Unione europea*. Giornate di studio Aidlass, 4 Giugno, Parma.
- Guarriello, F. (2006), *Il contributo del dialogo sociale alla Strategia europea per l'occupazione*, in Barbera, M. (a cura di), *Nuove forme di regolazione. Il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano.
- Guerzoni, L. (2008) (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, Bologna.
- Guiglia, G. (2010), *Le prospettive della Carta sociale europea*, testo disponibile su [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it).

- Ilo International Labor Organization (2012), *World of work Report 2012 better jobs for a better economy*, International Institute for labor studies, Geneve.
- Ilo (2012), *World social security report, providing coverage in times of crisis and beyond*, Geneve.
- Immervoll, H. (2010), *Minimum Income benefits in Oecd Countries*, Oecd Social, employment and migration working paper n.100, Oecd, Paris.
- Irer, Istituto di Ricerca della Lombardia (2007), *Il modello danese. Nota per una lettura in chiave comparata*, Consiglio regionale della Lombardia, Milano.
- Ires – Cgil (ottobre 2010), *La riforma degli ammortizzatori sociali. La proposta della Cgil*, reperibile su [cgil.it](http://cgil.it).
- Istat (2010), *La povertà in Italia 2010*, reperibile su [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Istat (2010), *La situazione del Paese nel 2010*, Rapporto annuale.
- Istat (2012), *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, su [noi-italia.istat.it](http://noi-italia.istat.it).
- Istat (2012), *Occupati e disoccupati Novembre 2011 III trimestre 2011*, Statistiche Flash, Roma.
- Istat (2012), *Rilevazione sulle forze di lavoro*, I trimestre 2012, reperibile su [istat.it](http://istat.it).
- Istituto per la ricerca sociale (Irs) (2011) *Italy The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007-2010* per la Commissione lavoro e politiche sociali del Pe, Milano.
- Kallianiotis, I. N. (2012), *Privatization and Financial Markets in European Union: A Social Welfare Perspective*.
- Krugman, P. (2011), *Come salvare l'europa*, in *Internazionale*, 10/02/11.
- Liso, F. (2010), *Gli ammortizzatori sociali. Percorsi evolutivi e incerte prospettive di riforma*, in Curzio, P. (a cura di), *Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive*, Cacucci, Bari.
- Lucarelli, A. e Patroni Griffi, A., (2009) (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Esi editrice, Napoli.
- Lucarelli, S. e Tajani C. (Gennaio 2007), *Qualche riflessione sullo stato delle proposte di legge regionale in materia di reddito e servizi*, in *Bollettino d'inchiesta*, n.36.
- Mantegna, A., e Tiddi, A., (1997), *Reddito di cittadinanza, verso la società del non lavoro*, Infoxa tools, Roma.

- Massara Sigillò, G. (2008), *La tutela dell'occupazione e del reddito nei paesi dell'Unione Europea*, Aracne, Roma.
- Medda, E. (2008), *I sistemi di sicurezza sociale in Europa, Italia e Belgio: modelli di solidarietà a confronto*, Omnibus Studi e ricerche dell'Inca Cgil.
- Micossi, S. e Tosato G.L. (2008) (a cura di), *L'Unione europea nel XXI Secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Missoc Analysis (2011), *Guaranteed minimum resourcers*, for the European Commission.
- Missoc (2011), *Evolution of social protection 2009*, Missoc Info.
- Missoc (giugno 2008), *Social protection: aspects of flexicurity and active inclusion*, for the European Commission DG Employment, Social affairs and Equal opportunities.
- Nodo redazionale di Infxoa (2003) (a cura di), *Precariato diffuso e reddito garantito. Un contributo all'analisi delle proposte di legge sul reddito garantito in Italia e al possibile sviluppo di un movimento di rivendicazione sociale attorno alle questioni del reddito garantito*, Infxoa 17, Roma.
- Offe, C. (2009) (a cura di), *Basic income e contratto di lavoro*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'età globale*, Manifestolibri, Roma.
- Id. (2011), *Argomentazioni a favore del basic income*, in *Bella, disarmante, semplice l'utopia concreta del Reddito Garantito*, Atti del Meeting, Roma 9 e 10 giugno 2011, Basic Income Network Italia, Provincia di Roma.
- Oleari, F., Patacchia, L. e Spizzichino, L. (2001), *Il welfare in Europa: elementi per un confronto*, in Studi Zancan Politiche e servizi alle persone, n.1.
- Oliveri, L. (13 marzo 2012), *Privatizzare il collocamento? Più rischi che vantaggi*, su [leggioggi.it](http://leggioggi.it).
- Orlandini, G. (2009), *La libertà di circolazione dei lavoratori subordinati*, in Sciarra, S. e Caruso, S. (a cura di), *Il lavoro subordinato*, volume quinto di Ajani, G. e Benacchio, G.A. (a cura di), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Orsi, C. (2008), *Ai confini del Welfare*, Manifestolibri, Roma.
- Paci, M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.

- Panzerà, C. (2010), *I livelli essenziali delle prestazioni tra sussidiarietà e leale collaborazione*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it).
- Pedrazzoli, M. (2010) (a cura di), *Lessico giuslavoristico*, vol. I., Bonomia University Press, Bologna.
- Petitt, P. (2009), *Un diritto repubblica al reddito di base?*, in Basic Income Network Italia (a cura di) *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'età globale*, Manifestolibri, Roma.
- Pinelli, C., (2012) (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzia dei diritti*, Passigli, Firenze.
- Pizzolato, F. (2004), *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano.
- Rampini, F. (15 giugno 1997), *Welfare addio il futuro è del welfare*, in *La Repubblica*.
- Ranci Ortigosa, E. (2008), *Il reddito minimo di inserimento*, in Guerzoni, L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna.
- Id. (5 maggio 2010), *Reddito minimo, inserimento sociale, federalismo fiscale*, CIES Workshop, Roma.
- Ranci Ortigosa, E. e Mesini, D., *Una proposta per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale*, in corso di pubblicazione.
- Raventos, D. (2009), *Sessant'anni di diritti umani ed uno dalla Carta di Monterrey*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'età globale*, Manifestolibri, Roma.
- Rawls, J. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- Id. (1993), *Liberalismo politico*, Feltrinelli, Milano.
- Revelli, M. (2010), *Poveri noi*, Einaudi, Torino.
- Rodotà, S. (2007), *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica. Filosofia politica*, in "Filosofia politica" XXI, n. 3.
- Ruotolo, M. (2011), *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto ad un'esistenza dignitosa*, in *Diritto pubblico*, n.2.
- Sacchi, S. (2008), *L'Europa e l'innovazione del welfare*, in Guerzoni, L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, il Mulino, Bologna.
- Id. (2011), *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.2.

- ID. (2005) *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, URGE Working paper, n.1.
- Saitto, F. (2010), *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale* (nota a Tribunale costituzionale tedesco, 9.2.2010).
- Santini, L. (2003), *Appunti su Il Manifesto contro il lavoro*, in *Infoxa 13*, Roma.
- ID. (2010), *Giovani precari senza importanza*, in *PaneAcqua*, Roma.
- ID. (2005), *Glosse al margine del dibattito del reddito di cittadinanza. Il reddito e il territorio*, in *Infoxa 18*, Roma.
- ID. (2010), *L'Europa e l'Italia di fronte alla sfida del basic income*, in *Formazione e lavoro*, n.2.
- ID. (2011), *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive*, in *Quaderni per il Reddito n.1, Riflessioni sulla legge per il reddito minimo garantito nel Lazio*, Basic Income Network Italia, Roma.
- ID. (2012), *Non basta la parola: concezioni del reddito a confronto*, Basic Income Network Italia, su bin-Italia.org.
- Sciarra, S. (2003), *La costituzionalizzazione dell'Europa sociale. Diritti fondamentali e procedure di soft law*. Working papers del Centro studi di diritto del lavoro europeo «Massimo D'Antona».
- ID. (2009), *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo*, in Sciarra, S. e Caruso, S. (cura di), *Il lavoro subordinato*, volume quinto di Ajani, G. e Benacchio, G.A. (a cura di), *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Sciarra, S. e Caruso, S. (a cura di), *Il lavoro subordinato*, volume quinto di Ajani, G. e Benacchio, G.A. (a cura di) *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino.
- Sennett, R. (1999), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano.
- Smeriglio, M. (2011), *Il reddito garantito una leva per il cambiamento*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Bella, disarmante, semplice l'utopia concreta del Reddito Garantito*, Atti del Meeting Roma 9 e 10 giugno 2011, Provincia di Roma, Roma.
- Standing, G. (2009), *Work after globalization. Building occupational citizenship*, Edward Elgar, Cheltenham UK.
- ID. (2011), *Il Precariato: da Denizen a cittadino?*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Bella, disarmante, semplice l'uto-*

- pia concreta del Reddito Garantito*, Atti del Meeting Roma 9 e 10 giugno 2011, Provincia di Roma, Roma.
- Stocchi, F. e Tiddi, A. (2006), *Reddito garantito o tempo indeterminato?*, in *Carta*, Roma.
- Strati, F. (aprile 2009), *Schemi di reddito minimo*, European Commission.
- Strengmann-Kuhn, W. (2002), *Working Poor in Europe: a Partial Basic Income for Workers?*, Paper, su basicincome.org.
- Supiot, A. (2003) (a cura di), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.
- Targetti Lenti, R. (Luglio 2000), *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, Working Papers, Società di economia pubblica.
- Tiddi, A. (2009) (a cura di), *La soglia critica del reddito di cittadinanza*, in Basic Income Network Italia (a cura di), *Reddito per tutti un'utopia concreta*, ManifestoLibri, Roma.
- ID. (2000) (a cura di), *Siamo tutti al lavoro*, *Infoxa 11*, Roma.
- ID. (2001), *Precari*, Derive Approdi, Roma.
- Tiraboschi, M. (2004), *Le prestazioni di disoccupazione in Europa. Spunti di riflessione per il caso italiano*, Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» Università di Modena e Reggio Emilia.
- Van Parijs, P. (1991), *Why surfers should be fed: the liberal case for an unconditional basic income*. Philosophy and public affairs, n.20.
- ID. (1995), *Real freedom for all. What (in anything) can justify capitalism?*, Caledonian Press, Oxford.
- Van Parijs, P. e Vanderborght, Y. (2006), *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi, Milano.
- Veneziani, B. (2010), *il lavoro tra l'ethos del diritto e il pathos della dignità*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, Franco Angeli, Roma.
- Zoli, M. (Gennaio 2004), *I sistemi di welfare state nei paesi dell'Unione Europea*, Luiss Lab on European Economics LLEE Working.



leSTAFFETTE

1. Paulo Freire, *La pedagogia degli oppressi*
2. Vincenzo Ruggiero, *Il delitto, la legge, la pena*
3. Maurizio Coletti e Leopoldo Grosso, *La comunità terapeutica per persone tossicodipendenti*
4. Françoise Rigaux, *I diritti dei popoli e la Carta di Algeri*
5. Luisa Sturani Monti, *Antologia della Resistenza. Dalla marcia su Roma al 25 aprile*
6. Oscar Farinetti (a cura di), *Lezioni di cittadinanza. Per diventare più umani*
7. Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*
8. BIN Italia, *Reddito minimo garantito*

