



Reddito minimo, come si potrebbe fare

Il sostegno al reddito è il buco più grave del welfare italiano. Le lezioni della sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento e i costi che avrebbe il reddito minimo garantito

L'assistenza sociale è il terreno privilegiato per comprendere il modello di welfare di un paese. Le politiche socio-assistenziali rappresentano il gradino inferiore dei sistemi di protezione sociale, fissano la soglia sotto la quale a nessuno è permesso di scivolare, stabiliscono il diritto a una "vita dignitosa", come recita l'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Ue.

Le caratteristiche del nostro sistema di welfare e le politiche di assistenza realizzate rendono l'Italia uno dei paesi meno attrezzati istituzionalmente a far fronte ai problemi sociali. La frammentarietà e categorialità delle politiche di contrasto alla povertà, con l'assenza di un disegno istituzionale complessivo diretto al mantenimento del reddito in condizioni di bisogno, ha portato al consolidamento di un sistema dualistico composto da soggetti provvisti di coperture assicurative- contributive (*insiders*) e soggetti poco o nulla tutelati dalle politiche assistenziali (*outsiders*). In un contesto così lacunoso, la crisi ha messo a nudo le carenze di un sistema di protezione sociale incapace di offrire tutele adeguate ai soggetti più esposti ai rischi di esclusione sociale come giovani, lavoratori precari e quelli che vengono espulsi dal mercato del lavoro o che non vi sono mai entrati ufficialmente.

Il nostro sistema di protezione sociale si presenta inadeguato e obsoleto, fondato su un insieme di istituti categoriali (assegni sociali, integrazioni al minimo, pensioni di invalidità, assegni al nucleo familiare) erogati a favore di specifiche tipologie di soggetti. La condizione di povertà, da sola, non è sufficiente per avere accesso alle misure assistenziali. A questa devono aggiungersi altre caratteristiche (inabilità al lavoro, anzianità, famiglie numerose). Non sorprende allora come l'efficacia del welfare italiano nel ridurre la povertà permane limitata: secondo i dati Eurostat, i trasferimenti monetari in Italia riducono il rischio di cadere di povertà di 4 punti percentuali, la metà della riduzione media nell'Ue a 15.

Inoltre, la riduzione della povertà grazie ai trasferimenti non è cambiata nel decennio 1997- 2007. Dieci anni di (non) politiche sono state incapaci di ridurre la povertà più di quanto si facesse nel 1997. L'aspetto più contraddittorio riguarda gli esiti distributivi delle politiche di contrasto alla povertà. In media quasi il 50% della spesa per assegni al nucleo familiare, integrazioni al minimo, pensioni sociali e di invalidità va a famiglie che *non sono povere* prima di ricevere il trasferimento. Addirittura il 10% della spesa per le pensioni sociali va al 20% più ricco della popolazione. In altre parole, interventi di contrasto alla povertà sono indirizzati agli italiani più ricchi!

Vi è stato un breve periodo nella recente storia d'Italia durante il quale è parso possibile rimediare all'assenza di una misura nazionale universale esplicitamente rivolta al contrasto della povertà. Manca, infatti, nel nostro Paese uno schema di reddito minimo non assicurativo, cioè non riservato solo a chi

abbia lavorato per un periodo sufficientemente lungo nei settori (protetti) del mercato del lavoro e versato i relativi contributi, e non categoriale, ossia rivolto a tutti i cittadini che si trovino in condizione di bisogno. Uno schema del genere esiste in tutti gli Stati membri dell'Ue a 27 ad eccezione di Grecia, Ungheria e Italia.

L'esperienza del Reddito Minimo di Inserimento

Una misura di questo tipo è stata sperimentata in alcuni Comuni italiani sotto il nome di Reddito Minimo di Inserimento (Rmi). Per la prima sperimentazione (1998-2000) furono individuati 39 Comuni. Nella seconda (2001-2004) i Comuni coinvolti furono 306. L'Rmi era inteso ad alleviare la povertà finanziaria e l'esclusione sociale. Esso consisteva di due componenti: a quella monetaria si accompagnava una componente di "attivazione" dei beneficiari. Seppur lentamente e con notevole ritardo, l'Italia sembrava incamminarsi verso una misura di garanzia del reddito già presente da decenni in numerosi altri contesti europei.

La proposta di introdurre in Italia uno schema generalizzato di reddito minimo affiancato da una componente di inserimento sociale e lavorativo dei beneficiari si è scontrata con diverse obiezioni: l'elevata disoccupazione, la ridotta capacità istituzionale per garantire la prestazione, la gestione dei programmi di inserimento e la selezione dei possibili beneficiari attraverso la delicata prova dei mezzi. L'individuazione degli ostacoli all'introduzione di un reddito minimo deve prendere le mosse dai problemi che sono emersi con la sperimentazione del '98: il disegno della componente monetaria, la scala di erogazione e gestione della misura, il rischio di sovraccarico funzionale della misura. Gli errori di disegno della componente monetaria dell'Rmi hanno riguardato la mancanza di considerazione delle disparità nel costo della vita tra aree geografiche diverse. La previsione di soglie di accesso differenziate a seconda del costo della vita pertinente al territorio di erogazione non è in contrasto con l'inserimento del reddito minimo tra i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti sociali che lo Stato ha la responsabilità di fissare.

Le prestazioni basate sulla prova dei mezzi richiedono non solo notevoli capacità istituzionali da parte dei soggetti erogatori, ma anche un elevato grado di impermeabilità alle pressioni esterne. Date le caratteristiche socio-economiche che generano domanda per le prestazioni assistenziali in Italia (specie nel Mezzogiorno), il rischio è che l'introduzione di un reddito minimo inizi a cedere sotto l'enorme peso delle richieste emergenti. Potrebbe giovare alle amministrazioni locali l'adozione di strumenti e accorgimenti standardizzati per la prova dei mezzi. Ad esempio si potrebbe utilizzare l'Isee, affiancato da meccanismi di controllo basati sui consumi accertati o presunti. Qui potrebbe essere utile una maggiore collaborazione da parte dell'amministrazione tributaria e della Guardia di Finanza, così come disposizioni che concedessero alle amministrazioni locali il potere di effettuare controlli su reddito e patrimonio dei richiedenti.

L'individuazione dei soggetti preposti alla gestione della misura, in particolare al disegno e alla gestione dei programmi di inserimento, porta ad uno dei più gravi errori commessi in sede di sperimentazione: l'assegnazione di tali compiti ai Comuni. Gli uffici investiti dei compiti connessi all'amministrazione del trasferimento monetario e delle iniziative di attivazione sono stati letteralmente sommersi da responsabilità che non potevano sostenere. Al riguardo vi è un ampio consenso nell'individuare gli Ambiti Territoriali previsti dalla Legge 328/2000 come livello territoriale più adeguato ad amministrare uno schema di reddito minimo e i relativi programmi di inserimento.

Quanto detto per la valutazione dei bisogni e la predisposizione di un progetto di inserimento vale a maggior ragione per la predisposizione e gestione dei programmi lavorativi. La programmazione e la gestione dei programmi lavorativi e formativi deve essere compito degli attori meglio attrezzati in tale attività: i Centri Provinciali per l'Impiego. Lasciare che gli aspetti di inserimento sociale e lavorativo vengano gestiti da funzionari amministrativi, privi di competenze specifiche e in aggiunta al carico di lavoro abituale, significa condannarlo a un inevitabile insuccesso. Occorre, dunque, uno sforzo organizzativo e finanziario per l'acquisizione e la formazione di personale specializzato. Quando si intende istituire uno schema di reddito minimo che non sia un semplice sussidio, le risorse infrastrutturali diventano un punto imprescindibile. Occorre poi essere consapevoli del fatto che le percentuali di reinserimento lavorativo sono generalmente basse anche nei contesti internazionali più virtuosi. Questo vale soprattutto per i programmi di per attivare la ricerca di lavoro da parte dei soggetti economicamente e socialmente più deboli.

L'efficacia di un programma di questo tipo è nei suoi effetti di riduzione della povertà e contrasto all'esclusione sociale; valutarne il successo o il fallimento in base ai tassi di reinserimento lavorativo dei beneficiari vuol dire commettere un grave errore di politica pubblica. Questo è quanto avvenuto nel 2003 in Italia quando venne deciso di sospendere il finanziamento della seconda sperimentazione del Rmi in quanto non erano stati raggiunti gli obiettivi di inserimento lavorativo dei beneficiari.

Nel secondo *Piano nazionale di azione per l'inclusione sociale* presentato nel Luglio 2003 si nota come l'esperienza del Rmi abbia evidenziato "una serie di problemi in parte imputabili alle caratteristiche dello strumento di sostegno economico, in parte alla scarsa capacità di disegno e attuazione delle misure di reinserimento sociale, in parte ancora al sovraccarico di funzioni che si determinano a causa di tradizionali carenze del sistema di welfare italiano". Ma proprio a questo mirava la sperimentazione: a individuare i difetti da correggere prima di procedere alla generalizzazione di un simile strumento all'intero territorio nazionale.

L'analisi dei problemi emersi per l'introduzione di uno schema di reddito minimo nel contesto italiano segnala l'impossibilità di offrire soluzioni semplificate. Ma l'affermazione dell'impossibilità pratica di un reddito minimo in Italia risulta priva di fondamento empirico. Si tratta di un strumentalizzazione volta a legittimare l'inazione. Il reddito minimo non potrà mai risolvere problemi relativi al ritardo di sviluppo di interi territori. Tuttavia per molti dei limiti analizzati si possono escogitare soluzioni efficaci operando sul disegno della misura.

Quanto costa un reddito minimo

Concentriamo l'attenzione sull'analisi dei costi necessari per l'introduzione di uno schema di reddito minimo. I dati di varie ricerche (Bin- Italia, Caritas, Istat) dicono che il reddito minimo pesa dai 6 ai 18 miliardi di euro all'anno. Sottraendo da queste stime quanto viene oggi speso in misure di integrazione del reddito, l'impegno effettivo di spesa sarebbe pari a 5 miliardi circa per garantire un reddito minimo pari a 7.200 euro annui (600 euro al mese).

Sono numerose le proposte sulle possibili vie di finanziamento. Come ha sostenuto la Campagna Sbilanciamoci!, l'introduzione di una patrimoniale dello 0,5% sui patrimoni superiori ai 500.000 euro porterebbe a un incasso di 10,5 miliardi di euro. Mediante la tassazione di tutte le rendite finanziarie al 23% (livello standard europeo) si potrebbe ottenere un introito fiscale di circa 2 miliardi di euro. Sul

fronte della spesa pubblica, sono 5 i miliardi che si riuscirebbero a risparmiare con una riduzione della spesa militare.

Se non vogliamo allontanarci dai temi sociali, le risorse potrebbero essere reperite tagliando frazioni di erogazioni assistenziali. Si tratta di quella parte della spesa con un'efficacia distributiva inadeguata in quanto indirizzata a soggetti il cui reddito risulta ben superiore alla soglia del rischio di povertà. Azzerando, ad esempio, la spesa pubblica per pensioni e assegni sociali alle persone che hanno un reddito superiore alla mediana, si liberebbero risorse per quasi 2 miliardi di euro. A questo si potrebbe aggiungere il 34% della spesa per assegni al nucleo familiare che viene percepita dalla metà più ricca della popolazione. Si recupererebbero così altri due miliardi. Se applichiamo infine la stessa metodologia alle integrazioni al minimo otteniamo risorse aggiuntive per un ammontare di 3 miliardi di euro. Complessivamente siamo a 6 miliardi di euro. Sebbene stime dettagliate sul costo del reddito minimo richiedano analisi approfondite e aggiornate, l'introduzione di uno schema di reddito minimo appare oggi del tutto fattibile dal punto di vista finanziario. Il vero problema resta la mancanza di volontà politica.

Quanto costa *non* avere un reddito minimo?

In passato si è parlato poco di reddito minimo; il dibattito si focalizzava sul "quanto ci costa?". Pochi hanno cercato di capovolgere la domanda: "quanto ci è costato non averlo?". La risposta la possiamo trovare nei dati sulla povertà e disoccupazione delle famiglie italiane, nelle statistiche che delineano un welfare incapace di ridurre il rischio di povertà attraverso i trasferimenti assistenziali, nelle politiche di contrasto alla povertà indirizzate solo a determinate categorie di soggetti, che spesso non versano in condizioni di povertà.

Ma negli ultimi giorni qualcosa è cambiato. È stata presentata la proposta di legge d'iniziativa popolare per l'istituzione del reddito minimo garantito (presentata nell'articolo di Luca Santini, www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/Reddito-minimo-garantito-la-proposta-di-legge-d-iniziativa-popolare-18109) e questo tema potrebbe entrare nell'agenda politica. L'idea presentata è piuttosto semplice: istituire una misura di sostegno per tutti i soggetti senza lavoro, a basso reddito e senza patrimoni di rilievo. La tutela si dividerà in due parti: una parte monetaria (600 euro) e una parte che consiste nell'offerta di una serie di servizi da gestire sul territorio. La messa a regime di una simile misura sarà un'impresa ardua, da affrontare quasi sicuramente attraverso una sua introduzione per fasi successive che fornirà i giusti insegnamenti sulle modalità di amministrazione e gestione della misura stessa.

Con la bocciatura del Rmi nel 2003 la proposta di introdurre un reddito minimo in Italia è stata criticata in quanto utopica e incompatibile con un'economia di mercato. Al contrario, la sperimentazione del 1998 con le opportune modifiche per una sua generalizzazione, la presenza di numerose proposte di un reddito minimo sotto diverse forme, tra cui la proposta di legge di iniziativa popolare, dimostrano la fattibilità di una sua introduzione. Fattibile, ma soprattutto urgente per tutto ciò a cui stiamo assistendo oggi: crisi dell'economia reale, impoverimento del lavoro, fragilità economico-sociale delle famiglie, lacune spaventose del sistema di welfare, disuguaglianze crescenti e redistribuzione inadeguata, fino alla crisi di consenso della politica e della democrazia.

Tratto da **Sbilanciamoci 27 aprile 2013**