



lavoce.info

- **Quando mancano gli standard minimi – Chiara Saraceno**
- **La sperimentazione del reddito di inserimento – Francesco Paolini**
- **Se il reddito è di ultima istanza – Paolo Sestio**
- **Il nome non fa il reddito – Maria Cecilia Guerra e Stefano Toso**
- **Reddito minimo: gli aspetti redistributivi – Cristina Dell’Aquila e Alessio Liquori**
- **Ragioni e condizioni del Rmg – Emanuele Ranci Ortigosa**
- **Un reddito minimo garantito per l'Italia – Tito Boeri**
- **Reddito minimo alla francese – Andrea Garnero**
- **Tutti gli incentivi del reddito minimo garantito – Ugo Colombino**
- **Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito – Tito Boeri e Roberto Perotti**

Quando mancano gli standard minimi

Chiara Saraceno | 19.12.2002

Misure di sostegno al reddito

In Italia continua a mancare, a differenza che in tutti gli altri paesi dell'Unione Europea salvo la Grecia, una misura di sostegno al reddito che, a parità di bisogno, sia omogenea per tutti i cittadini italiani. A livello nazionale esistono misure di garanzia solo per due categorie di persone: gli **anziani e i disabili**. A queste si aggiunge poi l'assegno al nucleo familiare, per le famiglie di lavoratori dipendenti poveri. Negli ultimi anni è subentrato infine l'assegno per i nuclei poveri con almeno tre figli minori. Si tratta di una misura che si è dimostrata certamente fortemente redistributiva, ma che è riuscita a scalfire appena la forte incidenza della povertà in queste famiglie (riguarda infatti il 25 per cento), mentre non tocca quella di famiglie con due soli figli minori, che pure è consistente (16 per cento). Per tutti gli altri casi, la qualità, consistenza, e persino esistenza di **misure di sostegno sono lasciate alle decisioni locali, con esiti di frammentazione** e disomogeneità.

In assenza di una misura nazionale di sostegno al reddito per chi si trova in povertà, non solo si è in presenza di una sorta di giungla categoriale, ma anche di una situazione da *cuius regio eius et religio*: a parità di bisogno, a seconda di dove si vive, si ha o meno diritto a qualche misura di sostegno. La delega al livello locale di gran parte dell'assistenza, senza che siano stati preliminarmente definiti criteri, standard, diritti e doveri minimi a livello nazionale ha avuto come esito, accanto a interessanti fenomeni di innovazione a livello locale, una forte discrezionalità, e quindi anche **l'infrangimento di condizioni di cittadinanza comuni**.

E' da questa discrezionalità ed eterogeneità dei trattamenti, e non da una peraltro inesistente generosità dei sostegni, che deriva l'**assistenzialismo** spesso imputato al modesto welfare state italiano.

La sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento

L'assenza di una pratica, e di una tradizione di cultura politica e amministrativa, consolidate e omogenee almeno negli obiettivi e nei metodi di base, non consentono di guardare con tranquillità alla delega pura e semplice di iniziativa agli enti territoriali, tanto più dopo l'approvazione del **titolo V della Costituzione**, che ha rafforzato l'autonomia regionale in questo come in altri campi. La stessa sperimentazione del **Reddito Minimo di Inserimento (Rmi)** ha segnalato in questi anni come in larga parte del Mezzogiorno non esistano non solo risorse finanziarie per forme anche minime, ma non occasionali, di sostegno al reddito, ma neppure un retroterra amministrativo e professionale preparato ad affrontare la problematica della povertà e della esclusione sociale in modo non episodico o emergenziale, quando non clientelare. Ma anche nei Comuni del centro-nord, che pure avevano una più solida tradizione amministrativo-professionale e interventi consolidati nel sostegno al reddito, una misura quale il Rmi si presenta con caratteri di forte innovazione, che richiedono una radicale riorganizzazione sia culturale che dei servizi.

Le politiche governative

Proprio per ovviare alla disomogeneità di criteri e standard, ma anche di bisogni e risorse, la creazione di una misura di base omogenea nei criteri di accesso, nei diritti e nei doveri, è prevista all'**art. 23 dalla Legge 328/2000**, sul sistema integrato dei servizi e interventi sociali. In esso si parla infatti di messa a regime del RMI, sulla base degli esiti della sperimentazione, "come misura generale di contrasto della povertà alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito".

L'attuale Governo ha invece deciso di confermare la differenziazione ed esclusiva responsabilità finanziaria e applicativa, degli enti locali in questo campo.

Nel **Patto per l'Italia** l'attuazione di un qualche Reddito di ultima istanza viene affidato alla iniziativa, e alle risorse finanziarie, amministrative e gestionali, delle Regioni, con prevedibili conseguenze sul piano non solo di una ulteriore frammentazione, ma anche di uno squilibrio tra bisogni e risorse (si veda [BOERI-PEROTTI](#)). Non vi sono risorse dedicate nel **Fondo Nazionale per le Politiche Sociali**, che per altro nella Finanziaria 2003 non è stato neppure aumentato a questo scopo. Anzi, alla diminuzione del 6 per cento si aggiunge quella derivante dalla decisione di non proseguire la sperimentazione in atto ormai da quattro anni, dato il giudizio negativo espresso dal Governo sulla opportunità, appunto, di mettere la misura a regime. Ciò comporta di fatto, per la prima volta in quattro anni, una

riduzione dei finanziamenti dedicati al contrasto della povertà. Le detrazioni fiscali per i familiari a carico, infatti, non toccano chi è più povero, per il ben noto fenomeno dell'incapienza(1).

La questione della povertà

Certamente il Rmi da solo non costituisce una soluzione alla questione della povertà. E' solo un tassello, importante e a mio parere essenziale, di un pacchetto di azioni e iniziative che riguardano diversi settori: accanto a politiche del lavoro e di sviluppo locali, e alla riforma degli ammortizzatori sociali, occorre da un lato riconoscere in modo più adeguato e più universalistico il **costo dei figli**, dall'altro favorire il **lavoro remunerato delle madri**, aumentando il numero di percettori di reddito in famiglia. Infine, occorre pensare a qualche forma di sostegno a redditi da lavoro bassi, del tipo **working family tax credit** inglese o al *prime pour l'emploi* francese. Tuttavia, proprio perché è per definizione una misura di ultima istanza, è forse più urgente di altre: perché riguarda coloro che poveri sono già, e spesso da tempo e, se minori, con un'elevata probabilità di rimanerlo a lungo.

(1) Baldini e Bosi ([30.9.02](#) e [17.12.02](#)) hanno segnalato che anche la riforma delle aliquote fiscali è per lo meno dubbia nella sua efficacia redistributiva nei confronti dei redditi più bassi.

La sperimentazione del reddito minimo di inserimento

Francesco Paolini | 19.12.2002

La sperimentazione

Il reddito minimo di inserimento (Rmi) è stato introdotto nel 1998 in via sperimentale in **39 comuni** (d.lgs. 237/98) dei quali 24 localizzati nel Mezzogiorno, e poi **esteso nel 2000 ad altri 267**. La prima fase ha coinvolto 34mila famiglie e circa 85mila individui, corrispondenti al 6,5% della popolazione residente nei comuni coperti dalle sperimentazioni.

L'Rmi è una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, che fornisce **trasferimenti monetari integrativi** e **programmi di reinserimento personalizzati**. In particolare, nel caso di un adulto solo, senza figli, il Rmi copre la differenza fra 269 euro ed il reddito individuale (laddove il 25% del reddito da lavoro è però escluso dal computo). I programmi di reinserimento sono progetti che spaziano dall'intervento di tipo occupazionale a quello di cura e sostegno familiare, da quello formativo/scolastico a quello di integrazione socio-relazionale.

Elementi emersi nella valutazione

La sperimentazione ha messo in luce quattro fatti molto importanti.

Primo: il contesto locale conta molto, anche perchè i comuni hanno dovuto accollarsi il finanziamento del personale. Si noti che gli enti locali sono stati selezionati seguendo il principio della forte concentrazione di bisogni, e non di risorse finanziarie e professionali. I costi medi mensili per il personale, in relazione a ciascun nucleo, passano da 225 euro al sud a 775 al nord.

Secondo: la qualità dei programmi di inserimento non sembra aver influenzato i tassi di uscita dal programma. In effetti, il numero di persone uscite dal bisogno di ricevere l'Rmi supera quello dei soggetti effettivamente coinvolti in progetti di inserimento in ben dodici comuni. Gli enti locali, soprattutto nel Mezzogiorno, sono stati per lo più incapaci di fornire e di monitorare efficacemente i servizi di "attivazione".

Terzo: tanto più numerosi risultano i soggetti beneficiari dell'Rmi sul totale della popolazione residente, tanto minore il tasso di uscita dall'Rmi. Il che denota la difficoltà da parte degli enti locali di proporre efficaci programmi a fronte di una domanda sociale elevata.

Quarto: per il finanziamento della prestazione monetaria, il decreto prevede che lo stato partecipi per un importo minimo pari al 90% ed i comuni per un importo massimo pari al 10%. Laddove è stata finanziata localmente la prestazione monetaria, non si è potuto garantire adeguati sforzi finanziari anche per i progetti di inserimento.

Implicazioni sul rapporto fra amministrazioni centrali e periferiche

Dalla valutazione emerge che i due aspetti più innovativi dell'Rmi, l'idea dell'inserimento come integrazione al versamento di un'indennità minima e la ricerca di un'articolazione fra intervento dello Stato e quello delle collettività locali, hanno fornito risultati piuttosto contraddittori. I comuni hanno proposto, il più delle volte, programmi di inserimento modesti in termini sia quantitativi che qualitativi. Per questo motivo, i programmi stessi sono scarsamente correlati al tasso di uscita dal bisogno di ricevere l'Rmi. Diversamente, nelle realtà locali dove i progetti sono stati finanziati adeguatamente ed organizzati efficacemente hanno mostrato un'influenza diretta sulla possibilità di uscire dal bisogno di ricevere il Rmi.

Per queste ragioni **appare indispensabile finanziare centralmente uno strumento come l'Rmi**. Una gestione centralizzata è essenziale per garantire l'accesso ai diritti fondamentali, come quelli al reddito ed all'inserimento, specialmente nel Mezzogiorno, dove rimangono disoccupazione strutturale e povertà diffusa (si veda l' "*Indagine sulla povertà*", Istat, 2002). Trasferire la gestione dei programmi dai Comuni alle Regioni, come proposto dal governo non serve neanche a risolvere il nodo della gestione dei programmi e finirà inevitabilmente per accentuare le asimmetrie nella fornitura di assistenza di ultima istanza.

Per saperne di più:

Boeri, T. e Perotti, R., *"Meno pensioni, più welfare"*, Il Mulino 2002, cap.3 CLES, IRS, Zancan, *"Valutazione della sperimentazione dell'istituto del Reddito minimo di inserimento, analisi e valutazioni tematiche della sperimentazione"*, Roma, maggio 2001

Paolini, F. *"La sperimentazione del Reddito minimo di inserimento tra welfare e workfare"*, Roma, luglio 2002

Se il reddito è di ultima istanza

Paolo Sestio | 06.05.2004

La definizione delle regole di accesso e di gestione di interventi assistenziali come il reddito di ultima istanza non è semplice. Il rischio è avere una percentuale dei beneficiari troppo alta, con conseguenze negative sul mercato del lavoro e sul piano socio-politico. Serve invece uno schema capace di valutare l'effettivo tenore di vita delle famiglie, ma soprattutto in grado di disincentivare il ricorso al lavoro sommerso. E magari di dar conto delle differenze del costo della vita tra diverse aree del paese. I risultati delle simulazioni con uno strumento di questo tipo.

L'ultima Finanziaria (la legge 289/2003) ha sancito l'intenzione del legislatore di sostituire il Reddito minimo d'inserimento (Rmi) con un nuovo strumento, il **Reddito di ultima istanza** (Rui).

Di quest'ultimo, però, il legislatore ha detto ben poco. **(1)**

Comuni al vecchio Rmi sono peraltro i problemi che sorgono nel definire le regole di accesso a uno strumento di contrasto della povertà, quindi soggetto alla prova dei mezzi, e di sostegno al reinserimento sociale. Concentrando l'attenzione sulle regole di accesso, abbiamo perciò cercato di analizzare i problemi di un ipotetico Rui in un recente lavoro. Data l'analogia col vecchio Rmi, quest'ultimo è stato considerato come il dato di partenza su cui operare le modifiche necessarie per superare quelle che, a mio giudizio, ne erano le principali "aree critiche".

I problemi con il vecchio Rmi

L'evidenza empirica sulla sperimentazione del Rmi è di natura poco sistematica e spesso aneddotica. Tuttavia, su questa base, si possono distinguere due grandi aree problematiche: le **regole di accesso** e di quantificazione delle erogazioni monetarie e la **gestione** dello strumento, compresa la predisposizione dei programmi di inserimento sociale.

Le criticità "gestionali" maggiormente rilevanti sono la scala comunale di intervento (quantomeno nel caso di piccoli comuni), la notevole isteresi che caratterizza le politiche sociali a livello locale (le maggiori difficoltà sono state incontrate nelle realtà prive di esperienze pregresse), le difficoltà di interazione tra programmi di inserimento ed erogazioni monetarie e gli ostacoli alla verifica dei mezzi, soprattutto a fronte dell'ampia presenza di redditi sommersi.

Quanto alle regole di accesso e alla quantificazione delle erogazioni monetarie, non vengono presi in considerazione taluni elementi differenziali del costo della vita che possono grandemente influire sul tenore di vita effettivo delle famiglie. È scarsa la capacità di verifica delle condizioni di vita, perché sfugge il sommerso. E perché spesso l'unico parametro utilizzato è quello dei redditi correnti, mentre l'aspetto patrimoniale o non è preso in considerazione oppure preclude del tutto l'accesso al Rmi. Inoltre, sono forti i disincentivi al lavoro regolare determinati dalla logica propria dell'intervento means tested e dalla pervasiva presenza del sommerso. Questi disincentivi si accentuano, almeno in certe aree del paese, nel caso di soggetti con molte persone a carico.

L'insieme di questi elementi ha portato in talune realtà, specialmente nei piccoli centri del Mezzogiorno, a percentuali di beneficiari del Rmi estremamente elevate rispetto al complesso della popolazione. Al di là dei profili di legittimità, da un lato, e di effettivo maggior bisogno di quelle aree, dall'altro, un tale situazione appare densa di pericoli. Nel mercato del lavoro, il rischio è quello di spiazzare l'offerta di **lavoro regolare**, contravvenendo all'obiettivo di crescita economica di quelle Regioni. Dal punto di vista socio-politico, è l'accettabilità stessa di uno strumento redistributivo che viene profondamente minata dalla percezione che ampie zone del paese "vivono di assistenza".

Una possibile alternativa

Lo schema alternativo da noi elaborato prevede che la verifica dei mezzi, e il suo controllo a livello centrale, avvenga tramite il ricorso a uno strumento che già esiste: l'indicatore sulla situazione economica delle famiglie, il cosiddetto Ise, per il quale è già disponibile una banca dati unica a livello nazionale. **(2)**

Il riferimento all'Ise, con alcuni accorgimenti ulteriori, consentirebbe di garantire un monitoraggio centrale ed omogeneo e di apportare alcune modifiche atte a superare le criticità nelle regole di accesso del Rmi prima esposte.

Rispetto al Rmi, le innovazioni, che non sono indolori, si concentrano su quattro punti. (3)

In primo luogo, dovrebbe essere calcolato un **reddito minimo presunto**. Il vantaggio è che così si tiene conto delle situazioni di partecipazione al lavoro sommerso e si accrescono gli incentivi al lavoro regolare entro una certa soglia di reddito (il reddito da lavoro entro quella soglia non verrebbe computato ai fini della prova dei mezzi, per essere poi trattato con le norme generali, di favore nel caso di soggetti già beneficiari, oltre quella soglia). Implicitamente, però, si attenuerebbe il principio di intervento sulle situazioni di maggior bisogno.

Accanto agli elementi reddituali in senso proprio, il riferimento all'Ise consentirebbe poi di considerare elementi di valorizzazione del **patrimonio**, evitando le brusche discontinuità nel trattamento del dato patrimoniale del vecchio Rmi. Il vantaggio è che il patrimonio, specie se immobiliare, è più difficile da occultare. E contribuisce ad indicare, con più precisione del reddito corrente, il tenore di vita effettivamente sostenibile per un dato nucleo familiare.

Si prevederebbe poi un trattamento di favore dei **redditi da lavoro**, nel caso dei nuclei familiari che già abbiano fatto ricorso al Rui in passato e che quindi devono essere incentivati a uscirne. È un obiettivo abituale anche nel panorama internazionale ed è congruente con l'idea di un Rui che, da un lato, intervenga solo in ultima istanza, quindi con una soglia che in prima battuta è più stringente, ma che dall'altro accompagni verso un'uscita significativa, e non per un importo infinitesimale, dall'area della deprivazione.

Infine, andrebbe considerato il costo dell'**abitazione** con lo scomputo di un elemento forfetario, differenziato geograficamente e in base alla dimensione del nucleo familiare. L'obiettivo è quello di tener conto del diverso costo della vita nelle varie aree del paese e nei centri piccoli e grandi. Mentre l'aggiustamento ad hoc per la dimensione familiare discende dalla considerazione che la scala di equivalenza prevista dal Rmi, e adoperata per le componenti positive di reddito, era inadeguata rispetto a questa componente del bilancio familiare.

Costi e dimensione

Per valutare costi e portata dello strumento ipotizzato abbiamo utilizzato l'indagine sui redditi familiari della Banca d'Italia relativa all'anno 2000.

Per semplicità, non si è considerato l'impatto della possibile discrepanza tra dati fiscali e dati reddituali riportati nell'indagine (che potrebbe far considerare sottostimato il numero dei potenziali beneficiari), né il fatto che lo schema richiederebbe ai beneficiari di partecipare a programmi di reinserimento sociale. E neppure il tradizionale stigma sociale associato alle erogazioni di questi sussidi o le difficoltà ad accedere alla misura per molti dei nuclei familiari potenzialmente interessati, che potrebbe invece indurre un accesso effettivo inferiore a quello teoricamente possibile qui stimato.

Il costo degli interventi è poi considerato come costo complessivo, quale che sia la fonte, statale o regionale, del finanziamento, e senza scomputare il costo di quegli interventi alternativi (il cosiddetto minimo vitale), che potrebbero venir meno.

Lo schema base di Rui arriverebbe a coprire il 2,7 per cento delle famiglie (Tabella 1a).

Con una media di 2.925 euro annui per ciascun nucleo familiare, il fabbisogno finanziario complessivo sarebbe di **1,67 miliardi di euro**. La tabella riporta anche gli effetti di modifiche al margine nei diversi parametri ipotizzati.

Identiche simulazioni con il vecchio Rmi, mostrano che nello schema base la spesa si attesterebbe a 2,90 miliardi di euro, con il coinvolgimento del 4 per cento delle famiglie. Mentre nella variante che recepisce il comportamento effettivo di molti dei comuni che hanno partecipato alla prima sperimentazione del Rmi (con elevazione della franchigia patrimoniale, detrazione per affitti e trattamento di favore esteso anche ai redditi da pensione), la spesa complessiva sarebbe di 4,6 miliardi di euro.

Per saperne di più

Paolo Sestito e Valentina Nigro, "La sensibilità alle regole di accesso della spesa aggregata e della composizione dei beneficiari nel sostegno al reddito di ultima istanza: alcune valutazioni".

Tabella 1a. Simulazioni Rui

Id		Erogazione media annua	Incidenza % delle famiglie beneficiarie	Totale famiglie beneficiarie	Fabbisogno finanziario annuo (mld di euro)
1	RUI schema base	2925	2,7	571052	1,67
2	RUI con reddito da lavoro al 75% oltre la soglia presunta	2722	3,6	754433	2,05
3	RUI con reddito da lavoro al 50% oltre la soglia presunta	2522	5,9	1249005	3,15
4	RUI con soglia presunta di reddito di €200	2007	1,9	393011	0,79
5	RUI senza presunzione di reddito	3784	3,5	741364	2,81
6	RUI con valorizzazione del patrimonio al 25%	2904	2,7	569785	1,65
7	RUI con valorizzazione del patrimonio al 15%	2902	2,8	582501	1,69
8	RUI senza valorizzazione del patrimonio	2838	5,8	1208948	3,43
9	RUI con affitto base di €3000	2998	2,9	615191	1,84
10	RUI con affitto base di €1000	3021	2,3	488865	1,48
11	RUI con ammontare fisso di affitti pari a €2000	2901	3	635255	1,84

Fonte: dati SHIW00, nostre elaborazioni.

Nello schema base la soglia presunta di reddito è di €100 mensili per ogni adulto ("occupabile") e il reddito da lavoro viene computato (al 100 per cento) solo oltre tale soglia; il tasso medio annuo sulle attività finanziarie rilevante ai fini Ise è posto pari a 0,05 ed il coefficiente di valorizzazione del patrimonio è posto pari a 0,2 (in conformità alla legislazione Ise), con una franchigia per il patrimonio mobiliare pari a 15.494 euro e una per il patrimonio immobiliare identificata nel debito residuo per acquisto immobili di abitazione; per i proprietari della casa di residenza il costo forfetario dell'abitazione è detratto fino a concorrenza del patrimonio immobiliare valorizzato al 20 per cento, per gli affittuari sino a concorrenza dell'affitto effettivo.

(1) Dal testo normativo si desume che si tratterebbe di uno strumento cofinanziato da Stato e Regioni. Non è peraltro chiaro se il nuovo strumento debba essere ritenuto parte di quei livelli essenziali di assistenza che comunque l'intervento statale dovrebbe garantire oppure se la presenza e i contorni dell'intervento siano essenzialmente da definire a livello regionale. Nel primo caso le caratteristiche essenziali dello strumento dovrebbero essere definite a livello nazionale, pur senza che ciò trasformi lo stesso, anche per via della sua natura non esclusiva di erogazione monetaria, in un diritto soggettivo comunque esigibile. Nella seconda ipotesi, il cofinanziamento statale comunque dovrebbe far riferimento a un qualche parametro oggettivo di "bisogno" delle diverse aree e non intervenire a piè di lista, magari finendo col finanziare proprio le Regioni più ricche e più in grado di avviare interventi simili.

(2) Nel calcolo verrebbero anche aggiunti sussidi e indennità non computati nell'Ise.

(3) Nel lavoro citato si espongono anche meccanismi possibili di governo del cofinanziamento statale atti a incentivare l'efficacia delle iniziative di reinserimento sociale, i cui contorni sarebbero invece definiti a livello regionale.

Il nome non fa il reddito

Maria Cecilia Guerra* e Stefano Toso | 06.05.2004

Abbandonato l'esperimento del reddito minimo di inserimento, la Finanziaria 2004 ha istituito il reddito di ultima istanza. Ma poco si sa delle caratteristiche che dovrebbe assumere e di come sarà finanziato. Sembra una pura e semplice delega di iniziativa agli enti locali e non è nemmeno chiaro se le Regioni saranno tenute a istituire la nuova misura. Il rischio è un passo indietro delle politiche di lotta della povertà, con il ritorno a misure, se non occasionali certamente discrezionali, per la disomogeneità di interventi che caratterizza storicamente il welfare locale in Italia e gli squilibri regionali tra aree ricche e aree povere.

L'esperienza del reddito minimo d'inserimento (Rmi) si è formalmente esaurita nell'aprile 2003, con la destinazione degli ultimi 36 milioni di euro a diciannove comuni inclusi nella sperimentazione.

Il superamento del Rmi a vantaggio di un nuovo istituto, il reddito di ultima istanza (Rui), era stato annunciato ufficialmente nel **Libro bianco sul welfare**, presentato dal ministro Roberto Maroni nel febbraio 2003, con queste motivazioni: "Il Rmi ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale. Per questo motivo si è stabilito di individuare un nuovo sistema – il **reddito di ultima istanza** – da realizzare e co-finanziare in modo coordinato con il sistema regionale e locale, attraverso programmi che distinguano in modo finalizzato le carenze reddituali derivanti esclusivamente da mancanza di opportunità lavorativa (da affrontare attraverso politiche attive del lavoro che evitino l'instaurarsi di percorsi di cronicità e dipendenza assistenziale) e carenze tipiche delle fragilità e marginalità sociali che necessitano di misure di integrazione sociali e reddituali". (1)

Il rischio di un passo indietro

La formale istituzione del Rui è avvenuta con la [Finanziaria per il 2004](#) (legge n. 350/2003, articolo 3, comma 101). Le caratteristiche che assumerà non sono però ancora definite.

La Finanziaria rimanda infatti a uno o più decreti ministeriali le modalità di attuazione. In particolare, resta oscuro come il Rui si rapporterà ai dettami della **legge quadro sull'assistenza** ([legge 328/2000](#)), che prevede la generalizzazione della misura, e la cui validità come legge dello Stato non sembra indebolita dalle recenti modifiche in senso federalista della Carta costituzionale.

Ciò lascia aperto il rischio che la bocciatura del Rmi a favore del reddito di ultima istanza faccia retrocedere il fronte delle politiche di lotta della povertà. E induca a tornare a misure, se non occasionali certamente discrezionali, finanziate in massima parte a livello locale e che per loro stessa natura equivarrebbero alla negoziazione di un diritto sociale di cittadinanza, garantito in pressoché tutti i paesi dell'Unione europea.

Per meglio comprendere questa affermazione, è utile fare riferimento agli esiti della sperimentazione del Rmi che hanno dimostrato che un'attuazione corretta della legge 328/2000 (articolo 22, comma 2), che pone il contrasto della povertà tra i livelli essenziali di intervento, richiede forti investimenti, sia finanziari sia di definizione di standard, sul **piano nazionale**.

Peccato che sia proprio su questi aspetti che il Rui prende le distanze dal Rmi.

Finanziamento e definizione degli standard

Per quanto riguarda le **modalità di finanziamento** del nuovo istituto, la Finanziaria per il 2004 si limita ad affermare che "lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il Rui", nei limiti delle risorse preordinate nell'ambito del Fondo nazionale per le politiche sociali, detratte alcune quote da destinare nel triennio 2004-2006 a favore delle famiglie che sostengono oneri per l'attività educativa dei figli presso scuole paritarie (100 milioni di euro) e a favore del potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica (45 milioni di euro).

Non è quindi chiaro se tutte le Regioni siano tenute a istituire la nuova misura, né l'entità del cofinanziamento. Certo è, invece, che le Regioni che la introdurranno potranno contare su un contributo statale decurtato. E dunque, le scarse

informazioni finora disponibili fanno ritenere che lo sforzo finanziario non si configurerà sicuramente come un incentivo alla implementazione del Rui. (2)

Vari argomenti, poi, spingerebbero verso una piena assunzione di responsabilità da parte del Governo centrale nella **definizione di standard nazionali** del nuovo istituto. Su questo punto la Finanziaria resta invece silente. La definizione dei criteri di eleggibilità e di determinazione dell'importo di base del Rui potrebbe avvenire a livello centrale. Senza per questo impedire di riconoscere al livello locale la possibilità di prevedere una serie di "supplementi", in funzione di caratteristiche non monetarie influenti nel determinare lo **stato di bisogno** (spese di riscaldamento, spese per il pagamento del canone di affitto, eccetera) o di fattori aggiuntivi e indiretti di privazione economica (elevati carichi di famiglia, gravi forme di handicap psicofisico). Così come di delegare a livello decentrato le procedure amministrative di definizione dei progetti di inserimento e di accertamento della veridicità delle dichiarazioni rese.

L'assenza di una cultura amministrativa consolidata e territorialmente omogenea non consente invece di guardare con tranquillità a una delega pura e semplice di iniziativa agli enti locali. Le carenze culturali e professionali a livello locale nell'affrontare le situazioni di povertà e di recupero sociale di famiglie in condizioni di privazione economica sono emerse con chiarezza nella sperimentazione del Rmi. Razionalità vorrebbe che delle luci e delle ombre dell'esperienza passata si facesse tesoro.

Non va inoltre sottovalutata la **disomogeneità di interventi** che caratterizza storicamente il welfare locale in Italia e gli squilibri regionali tra aree ricche e aree povere.

In sintesi, l'istituzione del Rui e il parallelo affossamento del Rmi sembra riflettere più la volontà di segnare una discontinuità con le politiche avviate nella precedente legislatura che il rigetto del disegno teorico sotteso a misure di questo tipo. Ciononostante, il sostanziale disimpegno a **investire risorse** nella creazione di una rete di sicurezza sociale di base, fa dubitare sulle reali intenzioni dell'esecutivo di impegnarsi in modo non effimero nell'azione di contrasto della povertà economica.

Anche considerato l'impegno di procedere con l'abbattimento del carico fiscale sulle famiglie, iniziato nel 2003 con la mini-riforma dell'Irpef, il reperimento durevole dei fondi necessari all'attuazione del Rui non potrà quindi che provenire da risparmi di spesa nel comparto pensionistico o dalla sottrazione di risorse da settori (assistenza agli anziani non autosufficienti, politiche abitative, ammortizzatori sociali) che necessitano di interventi altrettanto urgenti. Se ciò non dovesse avvenire, anche l'attuazione del Rui sarebbe inevitabilmente ritardata. Reddito di ultima istanza? Non basta la parola.

(1) Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2003, 37

(2) Per farsi un'idea del costo di tale strumento, si può ricordare che il costo complessivo del Rmi nel primo biennio di sperimentazione (1999-2000) era ammontato a 220 milioni di euro. Stime successive con modelli di microsimulazione indicavano in quasi 2 miliardi di euro il costo della sua ipotetica estensione a livello nazionale, con una platea di beneficiari pari a circa 2 milioni e mezzo di famiglie.

Reddito minimo: gli aspetti redistributivi

Cristina Dell'Aquila e Alessio Liquori | 17.01.2006

L'utilità sociale di uno strumento come il "reddito minimo di inserimento" nel contrastare il fenomeno della povertà e della marginalità sociale di alcune fasce della popolazione è stata ampiamente argomentata da Boeri e De Vincenti e non può che essere ampiamente condivisa.

Alcune considerazioni più attente, invece, si impongono con riguardo agli effetti redistributivi di tale strumento. Boeri, infatti, ripropone l'introduzione del RMI partendo soprattutto da considerazioni di carattere distributivo, ma l'impatto redistributivo della misura risulta fortemente condizionato dalla configurazione che lo strumento assume sotto molteplici aspetti e, segnatamente:

- 1) le modalità di finanziamento
- 2) le modalità di calcolo del beneficio
- 3) il quadro istituzionale

Modalità di finanziamento

L'impegno finanziario dell'intervento è di misura non trascurabile, considerati i vincoli che gravano sul bilancio pubblico, benché le previsioni di Boeri appaiano esagerate: l'ordine di spesa annua, secondo le stime effettuate dai valutatori indipendenti ai tempi della sperimentazione (a disposizione di chi le volesse consultare), dovrebbe essere più vicino a quello calcolato da De Vincenti (intorno ai 3 mld. di euro). Il punto, però, non sta nel costo della misura, che appare decisamente sostenibile rispetto ai risultati attesi, quanto nelle modalità di finanziamento. Un RMI finanziato totalmente dalla fiscalità generale potrebbe avere un impatto redistributivo in fondo debole. I dati Bankitalia a cui Boeri si riferisce, infatti, evidenziano uno squilibrio nell'incidenza del prelievo fiscale che, negli ultimi anni, ha favorito determinate categorie di contribuenti e sfavorito altre. Per questo diventa importante interrogarsi anche su come finanziare il RMI e non solo su a chi e come darlo: l'idea è che il prelievo fiscale necessario a finanziare il RMI dovrebbe incidere sulle categorie di contribuenti che hanno visto aumentare le loro quote distributive.

Alcuni dei possibili interventi grazie ai quali si potrebbe reperire il gettito necessario - e su cui sarebbe interessante avviare una discussione - sono i seguenti:

- a) un aumento dell'aliquota unica sulle plusvalenze (portandola a un livello non inferiore al 20% e sostenibile sui mercati internazionali);
 - b) la reintroduzione della tassa di successione, con un profilo di forte progressività;
 - c) l'introduzione di una tassa di scopo appositamente studiata;
 - d) l'introduzione di forme forfetarie di tassazione dei redditi di determinate categorie o (meglio) delle imprese "incapienti" (che dichiarano un VA nullo o negativo);
 - e) un aumento dell'ICI sulle seconde case, in particolare per finanziare le spese di gestione del RMI a carico dei comuni.
- Alcuni dei possibili interventi grazie ai quali si potrebbe reperire il gettito necessario - e su cui sarebbe interessante avviare una discussione - sono i seguenti:

- a) un aumento dell'aliquota unica sulle plusvalenze (portandola a un livello non inferiore al 20% e sostenibile sui mercati internazionali);
- b) la reintroduzione della tassa di successione, con un profilo di forte progressività;
- c) l'introduzione di una tassa di scopo appositamente studiata;
- d) l'introduzione di forme forfetarie di tassazione dei redditi di determinate categorie o (meglio) delle imprese "incapienti" (che dichiarano un VA nullo o negativo);
- e) un aumento dell'ICI sulle seconde case, in particolare per finanziare le spese di gestione del RMI a carico dei comuni.

Calcolo del beneficio

Sulla necessità di mettere a punto una robusta prova dei mezzi e di considerare l'introduzione del RMI come l'occasione per ridisegnare in senso universalistico il sistema degli ammortizzatori sociali non è il caso di ritornare, viste le argomentazioni già svolte da Boeri e De Vincenti.

Un elemento di cui ci sembra rilevante tener conto nella definizione delle caratteristiche principali della misura, non citato negli interventi precedenti, è la presenza in Italia di elementi di forte differenziazione territoriale del costo della vita; nella determinazione delle soglie di accesso alla misura, quindi, potrebbe essere opportuno introdurre misure perequative legate a un criterio di Parità del Potere d'Acquisto. Tale ipotesi dovrà tuttavia al contempo tener conto di quell'insieme di elementi legati ai vantaggi localizzativi che, a esempio, derivano alle regioni centro-settentrionali dal poter beneficiare di una migliore dotazione di infrastrutture e di servizi immateriali.

Quadro istituzionale

Rappresentando l'RMI uno schema di protezione in grado di intervenire nelle situazioni di maggior bisogno, è fondamentale che la definizione dei criteri di accesso e le risorse da assegnare alla misura si stabiliscano a livello centrale. Si dovrà tuttavia tener conto dell'importanza che assume la conoscenza della realtà locale per una realizzazione efficace della misura.

La riforma del sistema di assistenza sociale (L. 328/00) stabiliva che gran parte delle funzioni in materia di servizi sociali spettava ai Comuni, lasciando alle Regioni compiti di programmazione e di indirizzo e allo Stato la ripartizione delle risorse e la definizione dei livelli minimi e uniformi di assistenza; si tratta di capire, pur in attesa degli esiti del referendum confermativo, come la questione della devoluzione intervenga nel ridefinire le competenze tra Stato, Regioni e EE.LL. Anche nella questione del cofinanziamento Stato-Regioni non si devono trascurare gli obiettivi di perequazione territoriale, altrimenti si corre il rischio di rafforzare le caratteristiche socio-economiche dei contesti di appartenenza, con le Regioni "più ricche" inevitabilmente "più generose" nella concessione del beneficio e nella sua misura.

Ragioni e condizioni del Rmg

Emanuele Ranci Ortigosa | 17.01.2006

Condivido la necessità di introdurre in Italia il **Reddito minimo di garanzia**, sottolineata da Tito Boeri e Claudio De Vincenti su *lavoce.info*.

Alla luce delle valutazioni della prima e della seconda sperimentazione nazionale del Reddito minimo di inserimento, che ho diretto, e del Reddito di cittadinanza attuato dalla Regione Campania, nella cui sperimentazione sono stato coinvolto, vorrei richiamare alcuni fatti ed esprimere mie opinioni.

I fatti

Il primo fatto riguarda il rinvio dell'introduzione del Rmi (L. 328/2000) a una normativa specifica che non è stata predisposta dall'allora Governo di centro-sinistra. Un esecutivo che ha acquisito molti meriti nella riattivazione delle politiche sociali, ma che nella fase finale della precedente legislatura ha optato per altre discutibili priorità in campo sociale.

Il secondo fatto è l'oblio imposto alla misura dal Governo Berlusconi, anche con la protratta secretazione dei rapporti di valutazione. Eppure, il Governo aveva anche fornito assicurazioni di co-finanziamento alle Regioni che avessero avviato esperienze di Rui (Reddito di ultima istanza), risultate in seguito prive di qualsiasi affidabilità.

Tali richiami rendono evidente l'importanza di forti prese di posizione a favore dell'introduzione del Reddito minimo garantito. Si tratta di una componente essenziale e particolarmente urgente, per evidenti ragioni sociali, di una riforma nella quale questa misura deve combinarsi e interagire con istituti di **politica familiare** e **ammortizzatori sociali**.

La sua sperimentazione ha evidenziato però limiti ed esigenze che non possono essere ignorati, se si vuole che il Rmg dia i risultati auspicati. Ulteriori problemi sono sorti con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Le esigenze cruciali

1. Il Rmg va definito nella Conferenza Stato-Regioni e deve **impegnare le Regioni** nella sua promozione e nell'accompagnamento nel territorio, e, in qualche misura, anche gli enti locali sul co-finanziamento.
2. L'improponibilità costituzionale di fondi statali sociali trasferiti con vincolo di destinazione - dovuta alla riforma del **Titolo V** - può essere superata definendo i livelli essenziali dell'assistenza sociale. In breve, le risorse statali Rmg confluirebbero nel fondo sociale statale e i livelli impegnerebbero le Regioni a un minimo di spesa pro capite per tale misura.
3. Il Rmg deve essere introdotto al più presto, ma può anche prevedere tappe progressive. Tale progressione non deve però prevedere l'accantonamento iniziale delle misure di inserimento sociale perché ciò rischierebbe di far regredire la misura entro il tradizionale assistenzialismo, privo di promozionalità.
4. Data la sua dimensione di inserimento e promozione sociale, il Rmg non può essere gestito da piccoli o medio-piccoli comuni, privi delle competenze professionali e della rete territoriale necessaria. Va gestito a livello di ambiti territoriali, impegnando le Regioni a un forte accompagnamento, diretto o tramite le province.
5. L'introduzione del Rmg implica una cruciale scelta di politica sociale, intesa ad affidare al **sistema territoriale** la funzione della gestione degli interventi (monetari e non) e dei servizi. Si tratta di un cambiamento radicale rispetto all'attuale situazione in cui oltre l'80 per cento della spesa socioassistenziale è assorbita da misure monetarie erogate centralmente, a seguito di una verifica iniziale di alcuni specifici requisiti di varia natura ma senza alcuna valutazione di insieme del soggetto destinatario e del suo contesto di appartenenza, senza progettazione personalizzata, monitoraggio e controllo sullo specifico utilizzo a vantaggio del destinatario, senza possibilità di offrire un diverso intervento che risultasse più appropriato al caso, senza valutazione di risultato. Il loro carattere assistenzialistico è accentuato dal non essere orientate ad attivare nel beneficiario capacità di gestione e superamento del bisogno. E, infine, risultano anche poco eque in termini distributivi.
6. La sperimentazione del Rmi ha evidenziato che per assolvere alle funzioni a esso affidate il sistema dei servizi territoriali necessita di sviluppo adeguato sul piano organizzativo e professionale. Su questo terreno si manifesta uno dei più gravi **ritardi del Meridione**, generatore di ulteriori disparità, che va affrontato con specifiche iniziative programmatiche e finanziarie, concordate tra Governo e Regioni, e verificate nei loro esiti. Sono operazioni di sviluppo complesse, di medio periodo, che quindi è urgente attivare tempestivamente, graduando anche le attribuzioni di funzioni alle capacità effettive via via maturate. La definizione dei livelli essenziali di assistenza in campo sociale è componente fondamentale di tale strategia.
7. Lo sviluppo della rete dei servizi è essenziale anche per valorizzare la riqualificazione dei **rapporti fra amministrazione e cittadini** che l'esperienza del Reddito minimo d'inserimento ha evidenziato, in termini di tendenziale superamento di un rapporto paternalistico, se non clientelare, fra questuante ed elargitore, e di proposizione di un rapporto più corretto di verifica dell'esistenza dei requisiti relativi a un diritto, di successiva analisi della condizione familiare e negoziazione di eventuali misure di inserimento, su cui stipulare reciproci impegni. Maggior

trasparenza e dignità quindi sia per il richiedente che per l'operatore, e promozione di una cultura di cittadinanza anche in realtà che ne erano molto lontane.

8. Non poche difficoltà sono legate alla **prova dei mezzi**. L'Isee fa riferimento alle posizioni fiscali e queste in Italia sono notoriamente poco affidabili. Oltre che rigore e collaborazione fra le diverse amministrazioni competenti, occorre anche qualche ulteriore strumento di controllo. In Campania, per il Reddito di cittadinanza, a fronte dei molti Isee di valore zero si è costruito un indicatore di controllo legato a dati di consumo. La via è problematica, ma il nodo non può essere eluso, e questa coraggiosa sperimentazione può risultare assai interessante se attentamente valutata.

9. Rispetto ai **redditi** da considerare vanno incluse tutte le erogazioni assistenziali di cui la famiglia beneficia mentre va dedotto l'affitto, che espone a oneri assai consistenti. La scala di equivalenza deve assegnare peso adeguato a componenti fragili per includere, quindi, elementi di politiche familiari e assistenziali. Condivido anche che si debba incoraggiare il lavoro atipico, con gli strumenti cui Boeri accenna.

10. È essenziale che l'istituto del Rmg venga monitorato in maniera adeguata, senza le lacune che la **valutazione** ha registrato nelle sperimentazioni, per procedere ad aggiustamenti, correzioni, integrazioni in progress.

Da ultimo le **stime sul costo**. Per le sole erogazioni economiche, assumendo le regole e i criteri della sperimentazione, abbiamo stimato (considerando gli affitti deducibili) una spesa di **3,2 miliardi di euro**. La ratio di adesione dei potenziali beneficiari considerata è più bassa di quella ipotizzata da Boeri che, anche alla luce delle esperienze estere, mi pare difficilmente raggiungibile in fase di avvio. Si deve comunque considerare che su tale fondo dovranno affluire le risorse oggi impegnate dalle misure nazionali da cancellare, una volta assicurata la continuità delle tutele per i beneficiari, e che essa consentirà agli enti locali risparmi sulle loro attuali erogazioni monetarie.

Per tali ragioni una politica che assuma con serietà le scelte indicate non comporterebbe costi aggiuntivi inaccettabili. Anzi. E il rapporto costi-benefici sarebbe senz'altro ben superiore dell'attuale.

Un reddito minimo garantito per l'Italia

Tito Boeri | 17.01.2006

I dati dell'ultima **indagine Banca d'Italia** sui redditi e la ricchezza delle famiglie italiane coprono il periodo 2002-2004. Ci permettono così di completare la ricostruzione di cosa è successo alla distribuzione dei redditi familiari nel nostro paese negli ultimi quindici anni.

Cosa è successo alla distribuzione del reddito in Italia

Le **disuguaglianze** del reddito e la **povertà** sono fortemente aumentate durante la dura recessione intervenuta tra il 1991 e il 1993. Poi non sono più diminuite. Nel **2004** l'indice di Gini dei redditi familiari equivalenti, cioè corretti per tenere conto della dimensione familiare, era pari al 33 per cento, mentre la quota di famiglie a basso reddito di poco superava il 13 per cento, valori analoghi a quelli registrati nel 2000 e nel 2002. L'Italia è così un paese in cui le disuguaglianze di reddito sono oggi più accentuate che [nel resto d'Europa](#). I tassi di povertà relativa (la percentuale di persone con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento di quello mediano) si mantengono più elevati che nella gran parte degli altri paesi [dell'Unione Europea](#).

Dal 1993 in poi si è assistito in Italia a un modesto spostamento di reddito dalle classi medio-alte alla fascia più ricca della popolazione. Tra il 2002 e il 2004 è continuata la tendenza degli ultimi anni al peggioramento della posizione relativa dei **lavoratori dipendenti** e al miglioramento di quella dei lavoratori **autonomi**, probabilmente anche a seguito dei ripetuti e svariati condoni che hanno beneficiato questi ultimi, ma non i primi. Vi è stato anche un forte incremento degli affitti, che si è riflesso sugli affitti imputati a coloro che risiedono in un'abitazione di proprietà, i redditi da lavoro sono cresciuti in misura modesta e c'è maggiore instabilità dei rapporti di lavoro all'ingresso nel mercato, mentre i redditi da pensione sono aumentati. Tutto questo tende a peggiorare la condizione relativa dei giovani (che più raramente hanno case di proprietà) rispetto a quella degli anziani.

Cosa fare per migliorarla

Questa fotografia, sempre più nitida, documenta che non possiamo più permetterci di avere un **sistema di protezione sociale** tutto equilibrato a favore delle pensioni e privo di una rete di ultima istanza. Un'altra legislatura è passata e nulla è stato fatto per affrontare la stridente lacuna di misure contro la povertà, in grado di garantire un reddito minimo a chi cade in condizioni di indigenza e di permettere a chi è a rischio di diventare povero di vivere le trasformazioni in atto nell'economia italiana in modo meno drammatico. Gli italiani, non a caso, continuano a reagire in maniera più negativa degli altri europei a fasi recessive e sono pessimisti in modo strutturale: ritengono probabile un peggioramento della loro situazione economica non solo a breve, ma nei prossimi quattro-cinque anni. Sono paure che paralizzano molte famiglie, portano al rinvio di molti piani di investimento e impediscono il decollo di molte nuove iniziative imprenditoriali.

L'Italia necessita di uno strumento di lotta contro la povertà che raggiunga i poveri senza lavoro.

Lo strumento più appropriato a questo scopo è il **Reddito minimo garantito** (Rmg), uno schema oggi esistente, pur in forme diverse, in tutti i paesi dell'Unione Europea a 15 (e in diversi nuovi Stati membri), ad eccezione di Grecia ed Italia.

Universalismo selettivo e riordino

Alla luce di considerazioni legate ai vincoli di bilancio pubblico, efficienza economica e capacità amministrativa, occorre introdurre in Italia un **programma universale e selettivo** al tempo stesso, nel senso di essere basato su regole uguali per tutti (non limitato ad alcune categorie di lavoratori come nella tradizione italiana), che subordinano la concessione del sussidio ad accertamenti su reddito e patrimonio di chi fa domanda.

La proprietà di un'**abitazione** con un valore "ragionevole" dovrebbe, comunque, essere esclusa dalla verifica del patrimonio, per molteplici ragioni: (a) l'illiquidità dell'investimento in abitazioni, a maggior ragione in un paese come l'Italia, in cui, soprattutto nelle zone urbane più povere, il mercato immobiliare è meno sviluppato che in altri paesi; (b) l'Italia è fra i paesi dell'Ocse con la più elevata frazione di abitazioni di proprietà (circa il 70 per cento); (c) la casa di proprietà può essere valutata esclusivamente in base al valore catastale che, come è ben noto, è molto erratico: ciò causerebbe una notevole disuguaglianza orizzontale fra individui residenti in regioni diverse, o anche nella stessa area. Il Reddito minimo garantito dovrebbe sostituire e riordinare molti **schemi pre-esistenti**, integrandoli più strettamente fra di loro in modo da ridurre sprechi ed evitare che la compresenza di tanti strumenti diversi crei "trappole della povertà" (aliquote marginali di imposta effettive molto alte perché accettando un lavoro si perde il sussidio). In particolare, il Rmg dovrebbe prevedere maggiorazioni per i figli a carico (in base sia all'età, sia al numero), i familiari disabili e le famiglie monogenitore. Dovrebbe, inoltre, sostituire le pensioni sociali e le integrazioni al minimo nonché

tutte le prestazioni di indennità civile (assegno di assistenza, indennità di frequenza minori, pensioni di inabilità, e indennità di accompagnamento), l'attuale assistenza sociale e i programmi per i disabili a carattere non contributivo. Sono tutti programmi con obiettivi meritevoli, ma sviluppati in modo non coordinato. Andrebbero perciò riunificati all'interno del Rmg, prevedendo maggiorazioni per ciascuna tipologia di beneficiari; in questo modo, le maggiorazioni per invalidi, soggetti non deambulanti e soggetti non autosufficienti sarebbero condizionate alla prova dei mezzi. I test patrimoniali per i soggetti invalidi dovrebbero, comunque, essere meno stringenti che nel caso degli altri soggetti. Il Rmg dovrebbe essere progettato in modo tale da **incoraggiare il lavoro part-time** e il lavoro occasionale, le principali fonti di impiego per una quota consistente di potenziali beneficiari.

Per questo motivo, il Rmg dovrebbe contemplare una generosa franchigia sui guadagni, di importo fisso, e una ritenuta piuttosto bassa, dell'ordine del 60 per cento. Si dovrebbero, inoltre, prevedere misure di "reintegrazione" e di "attivazione" (aiuti nella ricerca di un impiego e sanzioni, in termini di riduzione del sussidio, a chi non collabora), con una chiara differenziazione fra tre gruppi di beneficiari: i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i genitori single. Questi ultimi, quando con figli sotto i 6 anni, dovrebbero essere esentati dal requisito di lavoro.

Il Rmg dovrebbe essere finanziato a livello nazionale con cofinanziamento a livello locale (nell'ordine del 10 per cento) delle prestazioni pecuniarie e in natura. Inoltre, bisognerebbe affidarsi a incentivi monetari alle **amministrazioni locali** affinché monitorino le loro prestazioni: ad esempio, si potrebbe assegnare in via preferenziale risorse a quelle amministrazioni locali che registrano le migliori performance nella riduzione del numero di errori sia del primo tipo (famiglie eleggibili che non sono raggiunte dall'assistenza) che del secondo tipo (famiglie non eleggibili che hanno accesso all'assistenza), nonché nella implementazione delle strategie di attivazione.

Quanto costa?

È possibile fornire stime prudenziali (probabilmente in eccesso) del costo del Rmg sotto diverse ipotesi quanto al suo ammontare e alle tipologie di redditi da considerare nel selezionare la platea dei beneficiari. Il Rmg andrebbe inizialmente introdotto a un livello abbastanza basso e poi incrementato anche in riconoscimento di un miglioramento nell'amministrazione dello strumento. Ad esempio, un Rmg a 400 euro, potrebbe costare tra **7 e 8 miliardi di euro**. Il livello più alto lo si raggiunge ipotizzando che si riesca ad accertare solo l'85 per cento del reddito dei lavoratori autonomi e il 95 per cento di quello dei lavoratori dipendenti.

Un costo minore (attorno ai **4 miliardi di euro**) lo si avrebbe invece nel caso in cui si aggiungesse ai redditi accertati l'affitto che l'utente dovrebbe pagare nel caso non avesse casa di proprietà. Ma, come discusso in precedenza, è preferibile non includere la casa nel patrimonio valutato ai fini della determinazione dell'eleggibilità al sussidio. La razionalizzazione e il riordino di molti schemi pre-esistenti porterebbe ad altri risparmi. In sostanza, un Rmg adatto al nostro paese potrebbe, almeno inizialmente, non costare più di quel secondo modulo della riforma fiscale di cui nessuno sembra essersi accorto. Crediamo, invece, che i poveri e coloro che sono a rischio di povertà si accorgerebbero e beneficerebbero grandemente della presenza del Rmg.

Reddito minimo alla francese

Andrea Garnerò | 13.01.2009

L'estate prossima entrerà in vigore in Francia il Revenu de Solidarité Active, un nuovo sussidio pubblico ideato per semplificare la giungla delle misure di sostegno, lottare in modo efficace contro la povertà ed evitare fenomeni di disincentivazione al lavoro. Anche in Italia da tempo circolano proposte di reddito minimo garantito. La riforma francese può essere un esempio anche per noi? Due i problemi: i costi per le esangui casse statali e l'imponente tasso di lavoro sommerso e di evasione fiscale, che potrebbero mettere in dubbio l'efficacia di un simile strumento.

Lo scorso ottobre in Francia è stato approvato un nuovo sussidio pubblico, il *Revenu de Solidarité Active* (Rsa), che entrerà in vigore dal 1°luglio 2009 cancellando il *Revenu Minimum d'Insertion* (Rmi): l'obiettivo è semplificare la giungla di sussidi, lottare efficacemente contro la povertà e al tempo stesso evitare fenomeni di disincentivazione al lavoro.

VECCHIO E NUOVO STRUMENTO

L'**Rmi** esiste fin dal 1988. È un contributo *means-tested* differenziale, cioè uguale alla differenza tra un reddito minimo calcolato secondo la composizione del nucleo familiare e l'insieme dei redditi della famiglia. **(1)** L'Rmi è una forma di trasferimento pensata come contributo alle fasce più povere, tuttavia nel 2007 è stato percepito da 1.229.754 di cittadini francesi.

Il promotore principale del *Revenu de solidarité active* è Martin Hirsch, ex presidente di Emmaus Francia e attualmente alto commissario alle solidarietà attive del governo Fillon.

L'**Rsa** sostituirà i minimi sociali esistenti, Rmi e *Allocation parents isolés*, e sarà accompagnato da un meccanismo di incentivo al lavoro, la *Prime Pour l'Emploi*. Per chi non lavora si tratta un reddito minimo, per chi ha un'occupazione retribuita, invece, di un complemento al reddito. È strutturato, dunque, come un **sistema misto** che da una parte garantisce un livello decente di sussistenza, dall'altra evita la "trappola della povertà". **(2)**

A differenza dell'Rmi, infatti, l'Rsa garantisce a chi lavora il 60 per cento o il 70 per cento (varia a seconda dei *départements*) del reddito supplementare senza che questo riduca il sussidio pubblico: da una parte, un tale strumento lotta contro la piaga dei lavoratori poveri, che in Francia sono aumentati del 20 per cento negli ultimi anni, garantendo loro un'integrazione significativa.

Dall'altra, incita al ritorno al lavoro perché il reddito rimane piuttosto debole.

Per essere più chiari ricorriamo a un esempio numerico: a una persona sola che guadagna 513 euro (impiego a tempo parziale pagato al salario minimo orario) la Rsa garantisce un reddito di 713 euro. Per chi, invece, non percepisce alcun tipo di reddito le cifre rimangono quelle del Rmi.

Economicamente, dunque, si presenta come una *negative income tax* alla Milton Friedman: a tutti i cittadini francesi o immigrati regolari al di sopra dei 25 anni è garantito un reddito minimo, coloro che non lo raggiungono ricevono un sussidio, mentre chi lo supera paga le tasse.

La Rsa costerà **13 miliardi**, a carico dell'amministrazione centrale, ma sarà gestita a livello "provinciale". Ben 11,5 miliardi saranno recuperati dai precedenti sussidi: 5,5 dall'Rmi, 4,5 dalla *Prime pour l'Emploi* più 1,5 miliardi da altri contributi. Dunque, il costo aggiuntivo ammonta solo a 1,5 miliardi di euro.

Anche il processo che ha portato al nuovo sussidio è particolarmente interessante: è attualmente in **sperimentazione** in 34 *départements*, le nostre province, e sottoposto all'esame di una commissione di esperti presieduta dall'ex vicepresidente della Banca Mondiale François Bourguignon, che entro la fine del 2008 dovrà valutarne l'efficacia.

CRITICHE

L'Rsa ha incontrato un successo bipartisan inedito anche per la politica transalpina. Tuttavia, alcuni economisti di rango, come Thomas Piketty, pur sottolineando la bontà dell'idea, hanno espresso dubbi sulla sua efficacia reale: sarà sufficiente a incitare al lavoro e a lottare contro la povertà con **cifre così limitate**?

Inoltre, parrebbe che le sperimentazioni, i cui risultati non sono ancora pubblici, non abbiano riscontrato effetti statisticamente significativi che giustifichino la riforma.

Altro punto in sospeso è quello della cosiddetta *precarizzazione* degli impieghi: la Rsa aiuterà sicuramente i lavoratori a tempo parziale, ma potrebbe anche trasformarsi in un incentivo per i datori di lavoro ad assumere solamente a tempo parziale, trasformando la “trappola della povertà” in “**trappola del part-time**”. Per il momento, l'alto commissariato alle solidarietà attive non ha saputo dare una risposta chiara, ma ha previsto la semplice creazione di un osservatorio dedicato a questo problema.

E IN ITALIA?

La riforma francese può essere un utile spunto anche in Italia. Nel nostro paese sono ormai diverse le proposte di un **reddito minimo** destinato a sostituire l'insieme di interventi a carattere assistenziale che più che uno strumento di lotta contro tutti i fenomeni di esclusione sociale, finiscono per sovrapporsi in maniera disordinata e frammentata. **(3)** Rispetto alla Francia, in Italia esistono tuttavia due ordini di problemi più marcati e sentiti: la creazione di un reddito minimo con una soglia di 400 euro per single senza figli potrebbe costare tra i **3 e i 6 miliardi** di euro alla casse statali già notevolmente indebitate. **(4)** Inoltre, l'imponente tasso di **lavoro sommerso** e di evasione fiscale mette in dubbio l'efficacia di un tale strumento.

(1) In Francia, tutto il sistema fiscale e sociale si basa sul cosiddetto quoziente familiare: le tasse con annesse detrazioni e deduzioni, i sussidi, i contributi vengono tutti calcolati in base alla composizione del nucleo familiare. L'Rmi è calcolato in base a questa tabella:

Numero di figli	Persona sola	Coppia
0	447,91€	671,87 €
1	671,87 €	806,24 €
2	806,24 €	940,61 €
Per ogni figlio in più	179,16 €	179,16 €

(2) Per il beneficiario è più interessante non lavorare perché le aliquote marginali di imposta effettive sarebbero molto alte (100 per cento e oltre) perché oltre al sussidio, si perdono le riduzioni e i vantaggi a esso collegati.

(3) Tra le diverse proposte, cito quella dettagliata di Rizzi, D e Rossi N., *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale* in da Empoli D. e Muraro G. *Verso un nuovo stato sociale. Tendenze e criteri*, Franco Angeli 1997 e quella di Tito Boeri e Pietro Garibaldi in *Un nuovo contratto per tutti*, Chiarelettere 2008.

(4) A seconda del reddito considerato e dell'aggiustamento per potere d'acquisto a livello regionale. Stime in T. Boeri, O. Dessy, P. Garibaldi, P. Monti e M. Pellizzari, *Per un atterraggio morbido*, Preparato per il convegno della Fondazione Rodolfo De Benedetti “I Vantaggi dell'Italia”, Roma 22 marzo 2007.

Tutti gli incentivi del reddito minimo garantito

[Ugo Colombino](#) | 11.06.2010

L'introduzione di un reddito minimo universale trova ancora ostacoli, eppure sembra permettere scelte familiari, educative, abitative e occupazionali più efficienti. Le disuguaglianze nella distribuzione del benessere possono rafforzare gli incentivi al lavoro, ma spingono anche alla ricerca di benefici e privilegi clientelari con spreco di risorse. Un esercizio di simulazione mostra gli effetti di quattro tipi di politiche universalistiche: reddito minimo garantito e reddito di cittadinanza, con imposta sul reddito progressiva e con imposta proporzionale. [Una scheda dell'autore](#) illustra le differenze tra le quattro forme di reddito.

Il sistema italiano di **sostegno del reddito** (gli “ammortizzatori sociali”) è frammentario, discrezionale, inefficiente e iniquo. Molte analisi hanno documentato il giudizio e spesso proposto politiche più trasparenti e universali. Universalità significa che il meccanismo si applica a tutti i cittadini, indipendentemente dalla condizione professionale, compresi coloro che non hanno alcuna esperienza lavorativa.

PERCHÉ INTRODURLO

Nelle economie avanzate si è largamente affermata la convinzione che una **dotazione minima** universale di istruzione e di salute sia desiderabile, non tanto per motivi solidaristici, ma piuttosto perché crea forti benefici di sistema nella vita economica e sociale. Maggiori ostacoli incontra invece l'idea di una dotazione minima universale di reddito, anche se le motivazioni che la sostengono sono del tutto analoghe a quelle che giustificano l'istruzione o l'assistenza sanitaria di base universale. Intanto però cresce la documentazione sia teorica che empirica a favore di un meccanismo universale di **supporto e redistribuzione** del reddito. Ad esempio, la garanzia di un reddito minimo sembra permettere scelte familiari, educative, abitative e occupazionali più efficienti. Le disuguaglianze nella distribuzione del benessere possono rafforzare gli **incentivi al lavoro**, ma spingono anche alla ricerca di benefici e privilegi clientelari con spreco di risorse: la limitazione delle disuguaglianze riduce gli sprechi. I **costi** sono elevati, ma vanno confrontati con benefici probabilmente analoghi a quelli di altre riforme universalistiche. La portata di una riforma in direzione del reddito minimo universale potrebbe essere analoga a quella avuta con la nascita e lo sviluppo dei sistemi pensionistici pubblici nel secolo scorso, che in Europa hanno ridotto l'avversione al rischio delle famiglie e favorito, specie in agricoltura, l'innovazione tecnologica e organizzativa. Per fare un esempio dei nostri giorni, dobbiamo pensare a una scelta analoga a quella fatta in queste settimane per il sistema sanitario negli Stati Uniti. È importante osservare che si tratta anche di benefici sociali che vanno al di là di quelli individuali immediatamente percepiti.

UN ESERCIZIO CON QUATTRO IPOTESI

Le preoccupazioni maggiori circa le politiche universalistiche, invece, riguardano i possibili **effetti negativi** sugli incentivi al lavoro e i costi di finanziamento che implicherebbero un appesantimento del carico fiscale con ricadute ulteriormente negative sugli incentivi al lavoro.

La scheda allegata illustra un esercizio di simulazione di quattro tipi di politiche universalistiche di sostegno del reddito. Distinguiamo meccanismi per i quali l'ammontare del trasferimento è **condizionato** dal livello di reddito dell'individuo (reddito minimo garantito) e meccanismi **non condizionati** (reddito di cittadinanza). Per il reddito di cittadinanza distinguiamo anche tra sistemi nei quali l'**imposta** sul reddito è **progressiva**, come nel sistema corrente, da sistemi con **imposta proporzionale** (*Flat Tax*). Tutte le riforme sono calibrate in modo da garantire lo stesso gettito fiscale netto, uguale a quello corrente, e la simulazione tiene conto delle risposte comportamentali

delle famiglie: lavorare o no, quanto lavorare e così via. Il **trasferimento** alle famiglie varia in funzione del numero di componenti ed è mediamente intorno ai 300-500 euro mensili a seconda del meccanismo (nel sistema corrente è intorno ai 100 euro mensili). Il significato concreto di queste cifre è molto diverso a seconda dei meccanismi. Ad esempio, per il sistema corrente si tratta di una media di vari provvedimenti contingenti o limitati a certe fasce di popolazione (pensioni sociali, sussidio di disoccupazione e altro). Anche per i sistemi condizionati si tratta di una **media** di quanto la famiglia riceve a seconda del livello di reddito o della condizione lavorativa. Nel caso del reddito di cittadinanza si tratta invece di un trasferimento certo e incondizionato.

Il costo aggiuntivo delle riforme viene finanziato incrementando proporzionalmente le aliquote marginali dell'**imposta sul reddito** e includendo nella base imponibile tutti i redditi indipendentemente dalla fonte. Le percentuali di famiglie "vincitrici" sono per lo più maggioritarie, ma diverse tra le riforme e soprattutto diversamente distribuite tra le sottopopolazioni.

Dal punto di vista della percentuale di **vincitori**, le riforme non condizionate risultano migliori di quelle condizionate e i sistemi con imposta progressiva risultano migliori di quelli proporzionali. Nell'ambito dei sistemi progressivi, l'incremento necessario nelle aliquote marginali al di sopra della soglia di esenzione è tutto sommato modesto, 1 o 2 punti percentuali. Questo risultato dipende però anche da un ampliamento estremo della base imponibile. Ipotesi meno drastiche implicherebbero incrementi più pesanti delle aliquote marginali.

In alternativa si può pensare a una diversa struttura dell'imposta sul reddito, cioè una tassazione proporzionale (*Flat Tax*): quest'ultima è attraente per la **semplicità amministrativa** e forse per minori incentivi all'evasione. Il problema della *Flat Tax* è che implica aliquote elevate anche sui redditi bassi e medi, dove si concentrano le famiglie che rispondono in modo più forte agli incentivi: ne possono risentire sia l'efficienza che gli effetti distributivi. Tuttavia, un meccanismo RC + *Flat Tax* mantiene la sua attrattiva: l'aliquota richiesta è 31,6 per cento, un livello di tassazione proporzionale forse politicamente meglio sostenibile insieme all'allargamento della base imponibile. Infine, gli effetti di disincentivo al lavoro – una delle fonti di maggiore preoccupazione – risultano molto modesti (e non sono riportati nella scheda).

In conclusione, si può dire che è possibile disegnare versioni realistiche del reddito minimo universale soppesando, in base alle preferenze sociali, le diverse implicazioni su benefici, costi e incentivi. Rimangono molti aspetti che richiederebbero altri **approfondimenti**. Costi amministrativi: i meccanismi non condizionati richiedono solo il registro anagrafico della popolazione, mentre quelli condizionati richiedono un supporto informativo e operativo per la verifica delle condizioni di accesso ai trasferimenti e per la gestione di sanzioni e contestazioni. Benefici: l'analisi riassunta nella scheda riguarda benefici strettamente individuali, un'analisi completa dovrebbe includere i benefici di lungo periodo e di sistema ai quali ho accennato all'inizio.

Note: si veda [la scheda](#)

Reddito di cittadinanza e reddito minimo garantito

Tito Boeri e Roberto Perotti | 05.03.13

Di cosa parliamo quando diciamo “reddito di cittadinanza”? E che cosa lo distingue dal “reddito minimo garantito”? Il primo è non fa distinzione tra ricchi e poveri, e di conseguenza ha un costo altissimo. Il secondo è selettivo, ha un costo più contenuto e potrebbe incorporare gli altri sussidi esistenti.

Il **reddito di cittadinanza** è un programma di contrasto alla povertà di tipo **universalistico** in cui la concessione del sussidio non è subordinata a un accertamento delle condizioni economiche e patrimoniali dell'individuo. Il suo punto di forza è che non ha effetti distorsivi sulla decisione di lavorare. Supponiamo che lo Stato garantisca un reddito di 1000 euro al mese a chi non ha lavoro. Nessuno lavorerà per meno di 1000 euro. Ma difficilmente qualcuno accetterà un lavoro anche per 1200 euro: il guadagno netto sarebbe solo di 200 euro, perchè dovrebbe **rinunciare al sussidio** di disoccupazione di 1000 euro. Il reddito di cittadinanza evita questo problema, perché viene assicurato a tutti indipendentemente dalla condizione lavorativa e dal reddito. Ma proprio per questo è economicamente infattibile. Con un calcolo approssimativo si può mostrare perché. Si consideri un reddito di cittadinanza che garantisca **a ogni individuo** un trasferimento mensile, indipendentemente dal reddito e dalla situazione lavorativa, di 500 euro al mese (un importo chiaramente prudenziale); si supponga che venga corrisposto ai circa 50 milioni di individui con più di 18 anni. Il totale della spesa per questo programma sarebbe di 300 miliardi di euro, quasi il 20 per cento del Pil. Sarebbe anche probabilmente un programma politicamente ingestibile: come giustificare agli elettori che ogni membro della famiglia **Agnelli o Berlusconi** percepisce un reddito garantito ogni mese?

UN PROGRAMMA PER TUTTI MA SELETTIVO

Il **reddito minimo garantito** (Rmg) è un programma **universale e selettivo** al tempo stesso, nel senso che è basato su regole uguali per tutti (non limitato ad alcune categorie di lavoratori come nella tradizione italiana), che subordinano la concessione del sussidio ad accertamenti su reddito e patrimonio di chi lo domanda. Questo è uno schema oggi esistente, pur in forme molto diverse, in tutti i paesi dell'Unione Europea a 15 (e in diversi nuovi stati membri). Il reddito minimo garantito dovrebbe sostituire e riordinare molti schemi preesistenti, **riducendo sprechi** ed evitando la compresenza di tanti strumenti presenti. Dovrebbe infatti sostituire le pensioni sociali e le integrazioni al minimo nonché tutte le prestazioni di indennità civile: assegno di assistenza, indennità di frequenza minori, pensioni di inabilità, e indennità di accompagnamento. Questi sono programmi con obiettivi meritevoli, ma sviluppati in modo **non coordinato**. Andrebbero perciò riunificati all'interno del Rmg, prevedendo maggiorazioni per ciascuna tipologia di beneficiari. In questo modo, le maggiorazioni per invalidi, soggetti non deambulanti e soggetti non autosufficienti sarebbero condizionate alla **prova dei mezzi**. Nello specifico, il Rmg dovrebbe prevedere maggiorazioni per i figli a carico (in base all'età e al numero), i familiari disabili e le famiglie monogenitore. Inoltre dovrebbe essere progettato in modo tale da non scoraggiare il lavoro part-time e il lavoro occasionale.

RMG: QUANTO COSTA E CHI PAGA

Il Rmg dovrebbe essere finanziato a livello nazionale con cofinanziamento a livello locale (nell'ordine del 10 per cento) delle prestazioni pecuniarie e in natura. Inoltre, bisognerebbe creare incentivi monetari alle amministrazioni locali affinché monitorino le loro prestazioni: ad esempio, si potrebbero assegnare in via preferenziale risorse alle amministrazioni locali che registrano le migliori performance nella **riduzione del numero di errori** sia del primo tipo (famiglie eleggibili che non sono raggiunte dall'assistenza) sia del secondo tipo (famiglie non eleggibili che hanno accesso all'assistenza), nonché nell'implementazione delle strategie di attivazione. Ma quanto potrebbe costare il Rmg? È possibile fornire stime prudenziali (probabilmente in eccesso) secondo diverse ipotesi relativamente al suo ammontare e alle tipologie di redditi da considerare nel **selezionare la platea** dei beneficiari. Il Rmg andrebbe inizialmente introdotto a un livello abbastanza basso e poi incrementato anche come riconoscimento di un miglioramento nell'amministrazione dello strumento. Ad esempio, un Rmg da 500 euro potrebbe costare **tra 8 e 10 miliardi di euro**. Il livello più alto si raggiunge ipotizzando che, a causa dell'evasione fiscale, si riesca ad accertare solo l'85 per cento del reddito dei lavoratori autonomi e il 95 per cento di quello dei lavoratori dipendenti.

Per saperne di più:

Rmg e Reddito di cittadinanza sono discussi in maggiore dettaglio nel libro "Meno Pensioni più Welfare", Il Mulino, 2002