

Giovanni B. Sgritta

## Il Reddito di cittadinanza

(doi: 10.7389/93737)

Politiche Sociali (ISSN 2284-2098)

Fascicolo 1, gennaio-aprile 2019

**Ente di afferenza:**

*Universit Firenze (unifi)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# Il Reddito di cittadinanza

di Giovanni B. Sgritta

## BASIC INCOME, ITALIAN STYLE

The implementation of the Basic income law (Reddito di cittadinanza) marks an important turning point in Italian social legislation. Leaving aside all prejudice, the launching of this program brings to a logical conclusion a long and disorderly list of proposals and measures aimed at combating poverty some of them announced and never really put in place, others only implemented through pilot projects and then abandoned. First, the note provides an overview of eligibility requirements for receiving the new benefit, and explains why the Italian measure differs from the typical basic income scheme. The second part takes into consideration some critical aspects, starting with the miscalculation of potential beneficiaries which stems from the kind of statistical data taken as a reference point. Further, the note contests the law's overemphasis on matching labour demand and supply, and argues that – especially in Southern Italy where the situation is most dramatic – poverty and unemployment are due primarily to a lack of job opportunities rather than a lack of information. Considering both the stringent conditions set by the law and the Italian public administration's limited monitoring and controlling capacity, the last part focuses on the risks of non-compliance as well as fraud and/or abuse.

**KEYWORDS** *Basic income, absolute and relative poverty, North/South divide, bureaucracy.*

**Introduzione** • L'approvazione del decreto che reca *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza* (RDC) segna una svolta importante nella legislazione politico sociale del nostro paese. Pregiudizi a parte, difficile negare che il varo di questo provvedimento porti a logica conclusione una disordinata e frammentata sequenza di proposte e misure di contrasto della povertà; alcune annunciate e mai nate, altre passate attraverso una faticosa sperimentazione e poi abbandonate (come l'RMI), o i tanti fra loro difforni

*Giovanni B. Sgritta, «Sapienza» Università di Roma, giovannibattista.sgritta@uniroma1.it*

*Versione finale consegnata in redazione il 28 aprile 2019.*

programmi regionali di reddito minimo, di dignità, solidarietà e quant'altro il lessico amministrativo abbia saputo coniare; quindi la Carta acquisti, il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), per finire con il Reddito di inclusione (REI). Un garbuglio di misure che nel corso degli anni hanno tentato di contrastare e contenere l'aumento della povertà, accelerato dalla crisi del 2008, e di recuperare il ritardo fattosi ormai proverbiale tra l'Italia e i paesi europei che da prima avevano adottato, con diversa efficacia, misure non contributive e non discrezionali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

**Il reddito di cittadinanza: a chi, come** • Fatti salvi aggiustamenti dell'ultima ora sull'entità dei finanziamenti (comunque ridottisi strada facendo), tra i quali non è agevole districarsi anche per il sovrapporsi nel primo anno di applicazione della misura dei fondi destinati al RDC con quelli già stanziati per il REI (d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147), e qualche correzione non marginale del testo, il decreto approvato dal governo ricalca in sostanza quanto riportato nell'ultimo Bilancio di previsione (l. 30 dicembre 2018, n. 145); così, l'introduzione del RDC è definita quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro e garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» (art. 1).

La distanza da una versione diciamo ideal-tipica di una misura di questo tipo è in questo, che il RDC è riconosciuto ai nuclei familiari e non agli individui, anche se ai singoli componenti del nucleo il decreto fa riferimento in relazione ai requisiti di residenza e soggiorno e al godimento di beni durevoli (art. 2), nonché per gli aspetti connessi al Patto per il lavoro e al Patto per l'inclusione sociale (art. 4). Per tutto il resto, le condizioni di accesso riguardano l'intero nucleo. A partire dall'ISEE, posto al di sotto di una soglia massima di 9.360 €. Per una famiglia unipersonale, il valore soglia è calcolato come integrazione al reddito di 500 € mensili cui se ne aggiungono altri 280 (150 se in casa di proprietà o di mutuo in essere) di contributo per l'affitto ( $500 + 280 \times 12$ ); mentre per le famiglie di più componenti la soglia dei 9.360 € va moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza, e naturalmente ricalcolata per il valore del reddito familiare. Tutto ciò, va da sé, con riferimento all'anno trascorso, con il rischio tutt'altro che virtuale di lasciare scoperti quanti nel frattempo abbiano visto ridursi le entrate al di sotto della soglia prevista o venir meno l'unica fonte di reddito con la perdita del lavoro.

Quanto alla scala di equivalenza, vale 1 per il primo o unico membro del nucleo e cresce di 0,4 per ogni altro componente adulto e di 0,2 per i minori

(fino ad un max di 2,1); mentre l'altro parametro di cui tener conto nel calcolo del beneficio economico – il reddito familiare – deve essere inferiore ai 6.000 € annui, sempre moltiplicato per i coefficienti della scala di equivalenza.

In altre parole, superato lo scoglio dell'ammissibilità al godimento del beneficio, il relativo ammontare su base annua consta di una componente ad integrazione del reddito familiare (max 6.000 € sempre graduati per la scala di equivalenza) e di una componente destinata alle famiglie in affitto, che l'art. 3 del decreto indica pari all'ammontare del canone che figura nel contratto di locazione, ma che in realtà non può oltrepassare la soglia di 3.360 € annui (280 € mensili).

Non è tutto; ma sarebbe impossibile dare conto in questa nota delle tante clausole che, in presenza di specifiche circostanze, modificano in più o in meno il valore economico di quei parametri. Merita invece dare conto dell'altra anima della disciplina del RDC, il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale. L'uno e l'altro, a differenza di quanto sarebbe avvenuto in una misura di reddito di cittadinanza à la Van Parijs, presenti nel decreto come *condicio sine qua non* per il godimento del beneficio economico. L'art. 4 del decreto prevede infatti che tutti i componenti maggiorenni del nucleo, se non già occupati e non impegnati in percorsi formativi o gravati da carichi di cura, sottoscrivano una dichiarazione di disponibilità immediata al lavoro e di adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale (non diversamente da quanto previsto dal REI, cui il decreto fa esplicito riferimento); quest'ultima dichiarazione, in previsione di attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi ed altro; pena, l'esclusione dal beneficio.

Entrambi, Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni...; «nei limiti delle risorse disponibili» recita l'art. 4, c. 14. Che è in sé una minacciosa contraddizione; come la clausola inserita nelle disposizioni finanziarie che, in caso di esaurimento delle risorse disponibili, la compatibilità finanziaria sarà ristabilita con la rimodulazione del beneficio, previa sospensione dell'acquisizione delle nuove domande e l'interruzione delle erogazioni in essere (art. 12, c. 9). Comunque sia, i beneficiari sono obbligati a svolgere ricerca attiva del lavoro, ad accettare di essere avviati ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, etc., e a «accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue»: «entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile in cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici», nei primi dodici mesi, se si tratta di prima offerta; ovvero entro 250 km, se si tratta di seconda offerta; ovunque nel territorio alla terza, decorsi dodici mesi.

Quanto al Patto per l'inclusione, assume come detto le caratteristiche del progetto personalizzato di cui al d.lgs. n. 147/2017 (il REI), al quale il decreto rimanda anche per quanto riguarda l'elenco degli interventi e servizi sociali di

contrasto alla povertà che il REI individuava nelle principali prestazioni della l. 328/00 affidate agli ambiti territoriali di ciascuna regione. Sicché, per quanto riguarda le misure di contrasto della marginalità e dell'esclusione sociale non riconducibili all'inserimento lavorativo o alla riqualificazione professionale dei soggetti interessati, resta tutto come prima; cioè poco o niente, soprattutto nel finanziamento e nello stato a volte miserrimo dei servizi locali destinati alle attività di cura e presa in carico di persone in condizioni di povertà estrema, di grave emarginazione e/o senza fissa dimora. Questi ultimi penalizzati sia in fase di accesso, poiché molti di loro non sono in grado di presentare un atto di residenza, sia dal punto di vista dell'entità del beneficio, dal momento che non sostengono né dunque possono addurre spese per l'affitto. Un'occasione perduta.

Non è tutto. Ulteriori debolezze del dispositivo riguardano i pesi della scala di equivalenza, che penalizzano le famiglie con più figli, quindi i minori stessi, rispetto alle famiglie unipersonali o composte di soli adulti; i poveri malgrado il lavoro, che non potranno accedere al sussidio perché un lavoro anche se pagato da fame ce l'hanno; e in genere tutte quelle situazioni, e non sono poche, che scattano intorno ai valori soglia, inevitabilmente destinati a dividere la platea dei destinatari in due gruppi vicini per condizioni, ma separati per diritto: sommersi e salvati. Tutte, queste ed altre consimili, frutto della scelta di introdurre una misura di reddito di cittadinanza che di cittadinanza non è, perché limitato da tutta una serie di paletti selettivi. Gli altri articoli del decreto disciplinano aspetti pur rilevanti della macchina burocratica chiamata a governare il funzionamento del RDC, quali la ristrutturazione dei CPI, la formazione dei nuovi operatori («navigator»), il monitoraggio e la valutazione e il controllo del programma del RDC, l'istituzione di due apposite piattaforme digitali, una presso l'ANPAL nell'ambito del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, l'altra presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nell'ambito del sistema informativo unitario dei servizi sociali; per finire con gli artt. 7 e 8, dedicati, rispettivamente, alle cause di decadenza del beneficio e alle relative sanzioni e agli incentivi per l'impresa che assume a tempo pieno e indeterminato il beneficiario di RDC e per lo stesso lavoratore.

**Appunti critici** • L'aver alzato la posta sul piano mediatico, ha avuto l'effetto indesiderato di accrescere le potenziali e prevedibili criticità del RDC; alcune nemmeno prevedibili né quantificabili, semplicemente perché non desumibili da dati d'indagine o d'archivio. Non dall'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie, da cui viene la misura della povertà assoluta; non dall'Osservatorio statistico INPS sui nuclei percettori del REI, né dalla base dati INPS relativa alle dichiarazioni ISEE o dalle informazioni relative ai programmi di sostegno al reddito istituiti a livello regionale, né tanto meno dalla contabilità infor-

male dei poveri in possesso delle organizzazioni di carità e di volontariato. Si tratta di tre insiemi non coincidenti, «transvarianti», che danno luogo a stime difformi del numero di soggetti in stato di povertà *sans phrases*. Il primo errore (se errore fu) commesso da chi ha proposto il RDC è aver preso a riferimento del numero di potenziali destinatari la stima ISTAT di 1.778mila famiglie residenti e di 5.058mila individui in povertà assoluta nel 2017. E di aver utilizzato, incautamente (?), quelle cifre accostandole all'entità massima del beneficio per una famiglia unipersonale (780 €) relativa a una situazione reddituale pari a zero più il contributo per l'affitto. Lodevole l'efficacia mediatica, imprevedibili gli effetti di rinculo.

Ora, la misura statistica della povertà assoluta in base ai consumi deriva da modalità di rilevazione diverse dai requisiti richiesti per l'accesso al RDC. Assumere quella misura come benchmark potrebbe portare ad errori anche grossolani di stima della platea dei potenziali beneficiari del RDC. Per eccesso o per difetto. Assai più verosimilmente per eccesso, se si prendono a riferimento i dati forniti dall'INPS sul numero di nuclei e soggetti beneficiari del RDI nel periodo gennaio-settembre 2018. Le due misure collimano solo in parte: il RDC è più generoso nell'entità del beneficio economico e più largo nei criteri di eleggibilità. E tuttavia, la distanza dalle stime ISTAT è assai rilevante. E c'è di più: non occorre grande acume sociologico per anticipare che in un paese gravato da sempre da elevati livelli di evasione fiscale, larghi strati di economia sommersa e attività economica al nero molte saranno le famiglie e gli individui che piuttosto che esporsi al rischio incalcolabile di vari accertamenti di prova dei mezzi preferiranno rinunciare alla richiesta del beneficio. Rischio al quale se ne correla un altro, altrettanto grosso, quello di aprire un delicato contenzioso con le misure ufficiali di povertà fornite dall'Istituto Nazionale di Statistica a fini di politica sociale.

Per eccesso, ma anche per difetto (sia detto con ampio beneficio di inventario). Un risultato cui perviene una simulazione di impatto del RDC condotta dalla Svimez sulla base dati Inps delle dichiarazioni ISEE del 2016. Sia nell'ipotesi di una soglia di reddito ISEE inferiore a 9.000 € sia nell'ipotesi più restrittiva che abbassa la soglia a 6.000 €, il risultato è una sovrastima dei nuclei aventi potenzialmente diritto al RDC pari, rispettivamente, a 770mila e passa nel primo caso e a poco più di 82mila nel secondo, rispetto al dato ISTAT delle famiglie in povertà assoluta e a fortiori dei beneficiari del REI.

In realtà, nessuno è in grado di prevedere che cosa accadrà una volta avviata la macchina. Non è escluso che la scomposta enfasi goliardica con la quale è stato salutato da una parte del governo il varo del decreto possa aver indotto essa stessa una artificiosa crescita delle aspettative di aventi diritto e non, che potrebbero essere tentati di riffa o di raffa di rendere compatibile la loro condizione economica e anagrafica con i requisiti per accedere al sussidio. C'è di più.

**Quale idea di paese...** • Sostiene Van Parijs che qualunque misura di reddito di base si pone tre obiettivi: *i*) semplificare il sistema dei trasferimenti pubblici, *ii*) abolire la povertà materiale, *iii*) essere finanziariamente sostenibile nel lungo periodo; può realizzare ciascuna di queste tre cose, ma non tutte contemporaneamente. Non sappiamo se il decreto che introduce il RDC sia in grado di abolire la povertà (*sic*), né se sia finanziariamente sostenibile prima e dopo il 2021; quel che è certo è che non contribuirà a semplificare la macchina delle strutture e dei controlli burocratici che serviranno a farlo funzionare né a semplificare la giungla delle indennità, degli assegni, dei sussidi nazionali e locali. Anzi.

E tuttavia, le ragioni che destano preoccupazione sono ben altre. Alcune, strutturali, hanno a che fare con il mercato del lavoro. Specie nel Mezzogiorno, il lavoro non c'è: non c'è per i giovani, che sono costretti andarsene anche con livelli di qualificazione elevati, non c'è per le donne, e non c'è per le persone alla soglia dell'età anziana. Obbligando le persone ad accettare un'offerta di lavoro dovunque sia, l'introduzione del RDC mira a ridurre il tasso di disoccupazione in queste regioni; ma qui interviene un secondo aspetto, non marginale, della questione lavoro. E cioè, che per molte famiglie la povertà non dipende dalla mancanza di lavoro, bensì dalla precarietà e irregolarità dell'occupazione e dall'insufficienza di un reddito che consenta loro di uscirne. La priorità che il decreto giustamente dà al lavoro come via maestra per ridurre lo stato di povertà è in sé corretta, ma è erroneamente basata sulla presunzione che il problema della disoccupazione, e dunque della povertà, nel nostro paese sia sostanzialmente riconducibile a una carenza informativa, che ostacolerebbe l'incontro tra domanda e offerta. Non sempre e non necessariamente il lavoro permette di sottrarsi alla povertà. Trope le variabili in gioco perché l'equazione sia così diretta.

M. Baldini e G. Gallo hanno dimostrato che tra tutte le famiglie in povertà (40% del reddito mediano) solo in metà dei casi la povertà dipende dalla mancanza di lavoro; nell'altra metà parrebbe dipendere dall'insufficienza del reddito dell'unico percettore o dalla mancanza di un secondo. Mettendo in conto le situazioni in cui la capacità di lavoro delle famiglie non può aumentare, per ragioni di salute, invalidità e carichi di cura, quel dato, al sud, sfiora il 60%. Sicché, nello stato di debolezza della nostra economia, ora in recessione, l'efficienza informativa potrebbe rivelarsi un'arma spuntata. Il potenziamento della rete dei CPI, l'adeguamento dell'organico e della strumentazione e la riqualificazione degli operatori, la messa a punto delle banche dati e il loro collegamento, sono passi necessari per garantire una maggiore efficienza nell'incontro tra domanda e offerta, ma appunto potrebbero non essere sufficienti. A parte che ci vorrà del tempo, non è solo questione di dotazioni; si tratta di cambiare una mentalità, una cultura radicata, in questo come in altri ambiti del costume italiano. Impresa non delle più facili.

Stando alla rilevazione delle forze di lavoro, poco meno del 90% delle persone in cerca di lavoro si è rivolto a parenti, amici e conoscenti; un dato persino in aumento rispetto a prima della crisi. Le reti informali rivestono dunque un ruolo importante, comunque prevalente, nell'intermediazione della ricerca di un lavoro, più al sud, più per gli stranieri, più per i meno scolarizzati. Cioè, più per i soggetti più deboli. Secondo l'ISTAT, le strategie di ricerca sarebbero in sostanza condizionate dalle possibilità di lavoro offerte dal territorio: laddove il tasso di disoccupazione è più elevato, scarse le opportunità di impiego e peggiore la situazione reddituale, più elevato è il ricorso ai soli canali informali.

Nello stesso conto, inoltre, sono da mettere le difficoltà cui andranno incontro gli enti e le agenzie sui quali ricade l'onere della verifica dei requisiti e il controllo del rispetto delle condizioni che danno diritto al beneficio, dai comuni agli Ispettorati territoriali del lavoro, all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di finanza e quant'altri sono chiamati ad intervenire. Enti e agenzie, già in pressione e sottodimensionati per l'ordinario, figuriamoci in una contingenza eccezionale come quella che si annuncia almeno nella prima fase di avvio del RDC.

*Punctum dolens* dell'intera faccenda, secondo i contrari, è l'azzardo legato ai possibili abusi; al fatto cioè che la stessa esistenza del RDC possa attrarre un imponderabile numero di richieste illegalmente artefatte. Cui si aggiunge, per soprammercato, il rischio di favorire un'area altrettanto imponderabile di comportamenti parassitari, di quanti si limiterebbero a vivere del sussidio rinunciando o non adoperandosi a una ricerca attiva di un lavoro, specie quando quel lavoro non c'è. Argomenti che in parte non stanno in piedi, perché rappresentano rischi generici di ogni qualsivoglia misura di politica sociale; alla quale si dovrebbe altrimenti rinunciare («retorica della perversità»). E tuttavia, resta il fatto che quei rischi sono pur sempre concreti, malgrado i tanti, forse persino troppi, paletti che il decreto ha introdotto ad evitare che ciò possa accadere. Per la semplice ragione che all'introduzione di vincoli stringenti posti ad argine del rischio di un'indebita fruizione dei trasferimenti dovrebbe poi corrispondere un pari numero di capillari controlli prima, durante e dopo; controlli che le capacità di accertamento di cui dispongono lo stato e le amministrazioni regionali e locali, le agenzie etc., non sono in grado di esercitare se non per un numero limitato di casi, dalle fittizie situazioni anagrafiche alle attività di lavoro a nero. Realisticamente, il paese è anche questo.

Insomma, luci ma anche ombre. Occasione per una revisione e un adeguamento dell'intera macchina che fino a oggi ha governato le politiche sociali nel paese, e ben venga; ma anche preoccupazioni, per ora, che porterebbero acqua al mulino di quanti hanno sostenuto che sarebbe stato preferibile tenere distinte le misure contro la povertà da quelle per l'attivazione; che la via di

un incremento nei livelli di copertura a partire dall'esistente (il REI) era più prudente e forse meno problematica; e, infine, che l'adozione di una misura universale a base individuale erogata in modo incondizionato avrebbe consentito di evitare quelle stesse preoccupazioni. Ma, a volte, quel che è sbagliato è utile (elettoralmente) e quel che è giusto no (Keynes). Ci si dovrà tornare.