

Massimo Baldini, Cristiano Gori

## Il reddito di cittadinanza

(doi: 10.1402/93151)

il Mulino (ISSN 0027-3120)

Fascicolo 2, marzo-aprile 2019

**Ente di afferenza:**

()

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.

Massimo Baldini e Cristiano Gori

## Il reddito di cittadinanza

Per decenni un mantra è stato puntualmente riproposto nei convegni e sulle riviste di politiche sociali: l'Italia è l'unico Paese europeo, insieme alla Grecia, a essere privo di una misura di reddito minimo che tuteli contro la povertà. Dal dicembre 2017 non è più così, da quando è partito il Reddito di inclusione (Rei), varato grazie ai governi Renzi e Gentiloni. Breve, tuttavia, è stata la vita di questo provvedimento perché – nel marzo 2019 – il governo Conte lo ha sostituito con il Reddito di cittadinanza (Rdc), proposto dal Movimento 5 Stelle. Quale giudizio esprimere sulla sua introduzione?

Il Rdc aumenta enormemente i fondi per il contrasto della povertà: circa 6 miliardi di euro annui addizionali, che permettono di passare dai 2 già previsti per il Rei a 8 miliardi in totale. Si tratta del più ampio trasferimento di risorse pubbliche a favore dei poveri mai effettuato in Italia, e non è un caso. Il Rdc, infatti, rappresenta il cavallo di battaglia del Movimento 5 Stelle, cioè della prima grande forza politica che – nella storia del nostro Paese – ha fatto della lotta alla povertà una delle sue priorità.

In passato, povertà e politica non intrattenevano rapporti amichevoli. La necessità di adottare una misura di reddito minimo è stata inutilmente segnalata per decenni da più parti, a cominciare dalla proposta avanzata nel 1985 dalla Commissione di indagine sulla povertà presieduta da Ermanno Gorrieri, istituita dall'allora governo Craxi. Tuttavia, ad eccezione dei tentativi falliti di qualche precursore illuminato come Livia Turco (ministro per la Solidarietà sociale nei governi di centrosinistra dal 1996 al 2001), a lungo le forze politiche di ogni colore hanno ostinatamente evitato di prendere in considerazione il problema. Nei settori più sensibili ai temi sociali, i cattolici e la sinistra, questa è stata la conseguenza di precisi orientamenti di fondo. Al centro della visione cattolica dell'impegno politico in materia sociale si sono tradizionalmente trovate la configurazione giuridica della famiglia, la nascita e la morte. Sino all'avvento di papa Francesco, per i cattolici impegnati nella politica nazionale l'introduzione di un intervento pubblico che

contrastasse l'esclusione sociale semplicemente non rientrava tra gli obiettivi primari. La sinistra tradizionale, a sua volta, era ancorata a una concezione della cittadinanza sociale di tipo lavoristico, che vedeva i diritti sociali derivare principalmente dalla posizione degli individui nel mercato del lavoro. Promuovere il Welfare, pertanto, significava tutelare non tutti i cittadini, bensì i lavoratori di oggi e di ieri, cioè chi il lavoro l'ha già oppure chi l'ha avuto e ora è a riposo.

Nella legislatura 2013-2018 qualcosa è cambiato e si è così giunti al Rei. Oltre alla crescita dei tassi di povertà – anche se, è bene ricordarlo, non è la prima volta in epoca recente che se ne registra una notevole espansione – hanno influito la nuova consapevolezza di parti importanti del Partito democratico, la pressione del Movimento 5 Stelle a livello politico e quella dell'Alleanza contro la povertà a livello sociale. La limitatezza dei fondi dedicati, tuttavia, segnalava il rilievo ancora contenuto assegnato al contrasto dell'esclusione sociale. Rispetto al riconoscimento politico delle esigenze di chi si trova in povertà, dunque, l'introduzione del Rdc rappresenta un passo in avanti storico.

*Da Ermanno Gorrieri a Beppe Grillo, il tortuoso cammino verso il riconoscimento politico della povertà*

Prima di discutere gli interventi previsti dal Reddito di cittadinanza è necessaria una premessa. Questa denominazione è stata impiegata dal Movimento 5 Stelle per indicare tre modelli di risposte alla povertà, ben diversi tra loro, susseguitisi nel tempo. Quello iniziale consiste nel Reddito di cittadinanza propriamente detto (il cosiddetto «Basic Income»), un reddito di base universale assicurato a tutti, indipendentemente dalle loro entrate e senza alcuna richiesta di disponibilità al lavoro (per una sintesi della proposta, si veda ad es. P. Van Parijs, *Il reddito di base. Un'utopia indispensabile*, «il Mulino», n. 1/2018, pp. 173-179). Il secondo modello – contenuto nella proposta presentata nel 2013, punto di riferimento sino a pochi mesi fa – si rivolge agli oltre 10 milioni di persone in povertà relativa (definizione Eurostat). Si passa qui dall'affrancamento dalla necessità di lavorare, scopo del Basic Income, al suo opposto, cioè al lavoro inteso come elemento decisivo per uscire dalla povertà. È una visione monodimensionale della povertà, considerata esclusivamente come una conseguenza della mancanza di occupazione: lo Stato compirebbe ogni sforzo possibile affinché il disoccupato possa trovare un lavoro, risolvendo così l'indigenza della sua intera famiglia. Il Rdc svolge qui la funzione di sostegno temporaneo tra un posto di lavoro e l'altro. Tale schema concettuale riflette il profilo della

povertà in Italia prima della crisi del 2008 e della precarizzazione del mercato del lavoro, quando la presenza di un occupato permetteva alle famiglie di evitare la povertà. Oggi, però, circa la metà dei poveri vive in famiglie nelle quali almeno un componente lavora.

Il terzo modello, quello effettivamente introdotto, si rivolge a una parte dei 5 milioni di persone in povertà assoluta e riconosce la multidimensionalità della povertà, lo stesso assunto alla base del Rei.

*Dal Basic Income al recupero del Rei (riconoscendo la multidimensionalità della povertà): le trasformazioni del modello*

Dunque, si assorbono nel modello precedente numerosi aspetti della misura introdotta dal centrosinistra. Si riconosce che spesso la povertà è legata ad aspetti diversi da quello lavorativo, siano essi familiari, di salute, di istruzione, psicologici, abitativi, relazionali e altri. Si attribuisce così un ruolo importante ai

percorsi di inclusione sociale, che si affiancano a politiche di rilievo per l'inserimento lavorativo. Il passaggio a questo modello è stato, però, esplicitato il meno possibile a livello comunicativo, stante l'esigenza politica di segnare una discontinuità rispetto al recente passato, che ha prodotto il Rei.

Il Rdc è stato introdotto attraverso un decreto d'urgenza contenente anche la riforma previdenziale di «Quota 100», lo strumento normativo in grado di assicurare l'avviamento più rapido in assoluto di entrambe le misure. L'unica urgenza, però, consisteva nel far partire il Reddito prima delle elezioni europee di maggio, così da massimizzarne gli auspici benefici di consenso. Più precisamente, a dettare il ritmo è stato l'intento di raggiungere il maggior numero di beneficiari nel più breve tempo possibile.

La partenza accelerata ha prodotto una varietà di problemi nel disegno del Rdc, dei quali la *querelle* Stato-regioni sui cosiddetti «navigator» è solo la più nota, e ha creato confusione e incertezza tra i soggetti chiamati a implementarlo nel territorio. Sarebbe stato preferibile, invece, un avvio meno affrettato, seguito da un ampliamento graduale dell'utenza distribuito su più annualità, così da assicurare ai servizi del Welfare locale – a partire da comuni e Centri per l'impiego – il tempo necessario per rinforzarsi. In un contesto storicamente caratterizzato da una ridotta presenza di servizi locali come quello italiano, non basta – come è stato apprezzabilmente fatto – predisporre i finanziamenti per il loro rafforzamento: occorre anche prevedere un adeguato lasso di tempo perché ciò accada. Questo è il semplice motivo per il quale, nei prossimi mesi, una misura focalizzata prevalentemente sull'inclusione

si risolverà inevitabilmente, per numerosi utenti, in una pura distribuzione a pioggia di contributi economici.

La platea interessata al Rdc ha risentito delle menzionate trasformazioni nel modello di riferimento. La proposta del 2013 si rivolgeva a chiunque fosse in povertà relativa (il reddito inferiore al 60% della mediana nazionale, secondo la definizione data da Eurostat) – cioè 5 milioni di famiglie e oltre 10 milioni di persone – per condurlo alla soglia che permette di abbandonare tale condizione, quell'anno pari a 780 euro mensili per una persona sola. Una simile misura sarebbe costata moltissimo, circa 17 miliardi: l'esigenza di venire a patti con la realtà del bilancio pubblico ha portato progressivamente lo stanziamento ai già citati 8 miliardi annui a regime, 6 più del Rei.

Di conseguenza, i beneficiari attesi sono circa 1,3 milioni di famiglie, rispetto al totale di 1,8 oggi in povertà assoluta in Italia. Una cifra assai inferiore alle irrealistiche aspettative sollevate dal Movimento 5 Stelle, ma quasi triplicata rispetto alle 460 mila famiglie che hanno ricevuto il Rei nel 2018. Bisogna qui ricordare che quella assoluta è la povertà vera e propria (cioè la mancanza delle risorse per acquisire l'insieme di beni e servizi – alimentazione, abitazione e altro – essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile), mentre la definizione «relativa» indica, in realtà, una forma di disuguaglianza estrema (una disponibilità di risorse fortemente inferiore a quella della maggior parte degli individui della società nella quale si vive).

Analisi puntuali sul profilo dei poveri assoluti esclusi dal Rdc non sono ancora disponibili, tuttavia alcuni tratti emergono già distintamente. «Prima gli italiani» non è solo uno slogan politico, ma un obiettivo che il Rdc vuole centrare, prevedendo ben dieci anni di residenza in Italia per poterlo ricevere. La discriminazione nei confronti degli stranieri è destinata ad alimentare nuove divisioni nella società italiana. Senza dimenticare che escludere oggi molti minori stranieri dal Rdc comporta maggiori probabilità di avere più criminalità e meno imposte (quindi meno servizi) domani, perché chi vive la giovinezza in povertà accumulerà meno capitale umano e sarà probabilmente un lavoratore a basso reddito da adulto. Nondimeno, non potranno ricevere la nuova misura molte tra le 50 mila persone senza dimora che vivono in Italia, cioè i più poveri tra i poveri.

Inoltre, poiché le notevoli differenze esistenti nel costo della vita in Italia non vengono tenute in considerazione nella definizione dei crite-

*«Prima gli italiani» non è solo uno slogan, ma un obiettivo del Rdc che alimenterà nuove divisioni*

ri di accesso – uguali in tutto il Paese – tra le famiglie di cittadini italiani del Nord diverse resteranno escluse, soprattutto tra quelle numerose. Paradossalmente, invece, tra i beneficiari del Rdc residenti nelle regioni meridionali rientreranno famiglie di piccole dimensioni che non sono in povertà assoluta. È l'esito di due fattori: la mancata considerazione delle differenze territoriali e il particolare favore assegnato ai nuclei con pochi componenti, a partire dai single.

Nell'illusoria ipotesi di attuare un Rdc dal costo di 17 miliardi annui, quello previsto dalla proposta del 2013, l'obiettivo consiste nello sconfiggere la povertà relativa, la cui soglia è rappresentata da 780 euro mensili per un singolo. Poiché da anni questa cifra è un simbolo della comunicazione politica del Movimento 5 Stelle, è stato deciso di mantenerla anche nel contesto di una misura da 8 miliardi rivolta alla popolazione in povertà non più relativa bensì assoluta. Le conseguenze sono state inevitabili: se si è eccessivamente generosi con i nuclei di una sola persona, lo si sarà meno con i nuclei con più componenti. Infatti, la scala di equivalenza prevista – che definisce la crescita del trasferimento all'aumentare dei componenti del nucleo – è estremamente piatta, senza eguali in Europa. In termini proporzionali si favoriscono quindi le persone sole rispetto alle famiglie numerose e con figli, paradossale non da poco in uno tra i Paesi più vecchi e meno prolifici al mondo.

Per tutti i nuclei l'importo del Rdc è ben più elevato rispetto a quello del Rei, e complessivamente vale in media circa 500 euro al mese per famiglia, secondo il governo. Le conseguenze dei 780 euro «a tutti i costi» emergono, invece, nella consistenza del trasferimento al variare della dimensione del nucleo. In termini di importi medi, stimati su un campione, quello dei single vale circa 360 euro mensili, con un incremento del 102% rispetto al Rei, mentre al crescere della numerosità familiare l'aumento si assottiglia, sino ad arrivare a +40% per le famiglie di 5 o più componenti (600 euro mensili). Non stupisce, dunque, che una simulazione dell'Ufficio parlamentare di bilancio indichi che, per le persone sole, il trasferimento è superiore ai valori medi di molti Paesi europei, anche con tenore di vita maggiore di quello italiano; al contrario, per le famiglie con due o più figli, è inferiore.

Trattandosi di un importo vicino ai salari percepiti da molti lavoratori, la scelta di restare fedeli alla soglia di 780 euro mensili ha conseguenze anche sugli incentivi al lavoro dei beneficiari. Nella stessa direzione, un emendamento parlamentare al decreto ha stabilito che le offerte di occupazione con salario inferiore a 858 euro al mese si possono rifiutare senza perdere il sussidio. È convinzione diffusa, pertanto,

che il Rdc possa disincentivare l'accettazione di posti di lavoro, soprattutto quelli precari o a tempo parziale. È poi noto che nelle regioni meridionali il livello dei prezzi è inferiore di almeno il 20% rispetto al Nord: per un disoccupato del Sud non sarebbe quindi razionale rinunciare al Rdc in cambio di un posto al Nord, nemmeno per un salario attorno ai 1.000 euro mensili. Questi effetti disincentivanti valgono soprattutto per i singoli, perché – come già detto – la generosità relativa del Rdc si abbassa in caso di famiglie numerose. E ancora: in alcuni settori – in particolare l'agricoltura o i servizi alla persona – vi è l'incentivo non solo a continuare a lavorare nel sommerso, ma anche a entrarvi eventualmente *ex novo* per poter combinare sussidio e lavoro irregolare. Il decreto stabilisce infine che se il percettore del Rdc inizia un'attività lavorativa, il reddito che ne deriva va inserito per l'80% nel calcolo della misura, con un ulteriore forte disincentivo al lavoro: ad esempio, se si accetta un posto part time guadagnando 400 euro al mese, si perdono 320 euro di Rdc mentre il reddito disponibile aumenta solo di 80 euro.

Il disegno dei percorsi d'inserimento – la componente del Rdc di responsabilità dei servizi del Welfare locale – è mutato in pochi mesi. Sino a qualche tempo fa, infatti, l'intenzione era quella di prevedere quasi esclusivamente interventi d'inclusione lavorativa: gli adulti poveri senza occupazione sarebbero stati inviati ai Centri per l'impiego mentre gli altri, perlopiù, avrebbero fruito del solo contributo economico. I percorsi d'inclusione sociale, funzionali alla gestione delle molteplici dimensioni della povertà e di responsabilità dei comuni, venivano relegati in una posizione marginale. Questa impostazione risultava coerente con il secondo modello di Rdc illustrato sopra, fondato su una concezione «a senso unico» della povertà quale mancanza di lavoro. Positivo era, in tale ipotesi, l'investimento dedicato ai percorsi d'inserimento lavorativo, a partire dal rafforzamento dei Centri per l'impiego. Il Rei, infatti, pur prevedendo tali percorsi, era privo di un progetto per l'indispensabile rinforzo dei servizi dedicati. Di segno negativo, invece, era il mancato riconoscimento della realtà della povertà nella società di oggi, quella di un fenomeno articolato e multidimensionale, come invece faceva il Rei. La centratura sul lavoro, dunque, rendeva il Rdc un ibrido: una politica contro la povertà per quanto riguarda i beneficiari, ma una politica contro la disoccupazione rispetto agli interventi messi in campo. Si privavano così i poveri di quell'insieme di risposte di cui l'inclusione lavorativa, seppur cruciale, rappresenta solo una parte.

*Il rischio è di incentivare il lavoro irregolare, per poterlo combinare con il sussidio*

Progressivamente si è giunti alla versione attuale, cioè il terzo modello esposto in precedenza, attraverso il recupero dei percorsi di inclusione sociale di responsabilità dei comuni, ora affiancati a quelli d'inclusione lavorativa di titolarità dei Centri per l'impiego. Si tratta di un cambiamento positivo perché sancisce la necessità di intervenire sulla natura multidimensionale della povertà e, di conseguenza, di prevedere un articolato pacchetto di servizi per le famiglie indigenti. Inoltre, i percorsi di inclusione sociale sono gli stessi previsti dal Rei, in tutti i loro passaggi. Così facendo non viene azzerato il lavoro faticosamente compiuto sinora sotto la responsabilità dei comuni e non viene commesso l'errore – visto molte volte in passato – di cancellare gli sforzi dei governi precedenti al fine di marcare la propria diversità, con effetti deleteri per il rafforzamento delle politiche pubbliche. L'aspetto paradossale, già anticipato, è che un apprezzabile mutamento nel disegno della misura, frutto della capacità del decisore di ascoltare le osservazioni migliorative provenienti da soggetti come l'Alleanza contro la povertà, è stato esplicitato il meno possibile al fine di non inficiare il messaggio politico di discontinuità tra Rei e Rdc.

Il riconoscimento della natura multiforme della povertà, tuttavia, non è andato di pari passo con la predisposizione di un sistema capace di governare le risposte a livello locale. Nel Rei tutte le famiglie aventi diritto alla misura venivano inviate ai comuni che – sulla base di una prima valutazione multidimensionale svolta da assistenti sociali – le indirizzavano verso gli interventi più adeguati. Oggi, invece, i nuclei aventi diritto sono suddivisi attraverso criteri oggettivi (ad esempio la presenza di componenti non occupati da massimo due anni) in modo automatico tra Centri per l'impiego, comuni e solo contributo economico. Poiché tali parametri spesso non riescono a riflettere le effettive condizioni delle famiglie, un numero significativo tra loro sarà indirizzato verso un approdo inappropriato. Nei territori, dunque, i diversi servizi dovranno compiere uno sforzo particolare per sopperire a questa criticità del disegno del Rdc, rafforzando il loro coordinamento, così da agevolare il più possibile i passaggi dell'utenza dall'uno all'altro e incrementare l'appropriatezza delle risposte.

A differenza della retorica, imperniata sull'inserimento lavorativo, il nuovo modello di intervento riflette meglio la relazione tra povertà e disoccupazione. In primo luogo, in molte famiglie povere chi può lavorare è già occupato. Si tratta dei *working poor*: lavoratori che vivono in nuclei sotto la soglia di povertà, a causa o del basso valore dei loro redditi o della presenza di molti familiari a carico, ma soprattutto perché il loro è l'unico reddito presente in famiglia. Come anticipato, oggi,



a differenza del passato, la presenza di un occupato non garantisce più le famiglie dal rischio di povertà. I *working poor* sono già soggetti attivi. I loro salari potrebbero aumentare in caso di miglioramento del ciclo economico o di passaggio ad un'altra occupazione, ma non è scontato che esistano posti di lavoro più remunerativi, e non è semplice riqualificare le persone.

Inoltre, in molte famiglie povere vi sono persone che non possono lavorare. Si tratta di persone con disabilità, di individui che devono prendersi cura di altri familiari, di età troppo avanzata o di istruzione troppo bassa. Difficile sottoporre queste famiglie a rigida condizionalità. Infine, gran parte dei disoccupati non vive in famiglie a basso reddito, ma in nuclei in cui vi sono altri membri che lavorano o ricevono una pensione. La mancanza di lavoro è un problema individuale, mentre la povertà è un fenomeno familiare.

*La mancanza di lavoro  
è un problema individuale,  
mentre la povertà è un  
fenomeno familiare*

L'Istat stima che solo un quinto di chi è in cerca di occupazione dovrebbe vivere in nuclei che possono richiedere il Rdc. Questo significa che molti disoccupati non saranno interessati dalla sua introduzione. Per tanti di loro non cambierà nulla, malgrado il grande dibattito sul coinvolgimento nel Rdc dei Centri per l'impiego. Avremo quindi una peculiare suddivisione dei disoccupati: molti rimarranno soggetti alle politiche attive e passive riviste dal Jobs Act, e una parte alle nuove regole previste dal Rdc. Solo per questi ultimi, ad esempio, varrà l'incentivo all'assunzione previsto per le imprese che assumono beneficiari del Rdc, pari al numero di mensilità non ancora godute del Rdc stesso. Saranno quindi favoriti rispetto ai disoccupati non interessati dal Rdc.

La scelta di enfatizzare la finalità occupazionale del Rdc (sul sito dedicato campeggia lo slogan «Una rivoluzione per il mondo del lavoro»), solo in parte corrispondente alla realtà, diffonde messaggi potenzialmente dannosi. Per prima cosa viene sminuito il valore dei diritti sociali. Insistere sull'inserimento lavorativo, infatti, veicola il preconcetto che le politiche contro la povertà non possano essere promosse con il loro vero obiettivo: garantire diritti sociali alle fasce più deboli della popolazione.

Inoltre, associare così fortemente il Rdc all'inclusione lavorativa rischia di spianare la strada a futuri attacchi rivolti alla finalità stessa di contrastare l'esclusione sociale. Infatti, se l'incremento dell'occupazione viene presentato oggi come l'obiettivo principale del Rdc, quando domani lo si sarà raggiunto in modo assai parziale si potrà facilmente

sostenere l'insuccesso della misura. Ciò porterà molti a ritenere che siano le stesse politiche di contrasto alla povertà ad avere fallito e, pertanto, a poter essere messe in discussione.

Vista la velocità con cui si è proceduto, mai come in questo caso sarà necessario monitorare attentamente gli effetti del Rdc sulle varie dimensioni coinvolte: caratteristiche e condizioni dei beneficiari, ruolo dei servizi sociali, efficacia dei Centri per l'impiego, esiti lavorativi e di inclusione sociale. Questa è un'occasione storica anche per apprendere come valutare e migliorare le politiche per l'inclusione sociale nel nostro Paese. Cerchiamo tutti di non sprecarla.

.....  
**Massimo Baldini**, socio dell'Associazione «il Mulino», è professore associato di Economia pubblica all'Università di Modena e Reggio Emilia. Per il Mulino dal 2015, con G. Arachi, cura il Rapporto *La finanza pubblica italiana*; ha inoltre pubblicato *La casa degli italiani* (2010) e, da ultimo, *Flat tax. Parti uguali tra disuguali?* (con L. Rizzo, 2019). **Cristiano Gori** è professore associato di Politica sociale nell'Università di Trento. È il coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la povertà in Italia e del Network non autosufficienza, da lui ideati. Per il Mulino ha scritto *Il reddito d'inclusione sociale (Reis)* (con altri, 2016).