



NOTA DAL CSC

REI e reddito di cittadinanza a confronto

Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Michelangelo Quaglia

- *In Italia la povertà è cresciuta molto con la crisi: ci sono 1,6 milioni di famiglie in povertà assoluta per un totale di quasi 5 milioni di individui. L'indigenza è legata a doppio filo alla bassa partecipazione al mercato del lavoro.*
- *Dopo svariate sperimentazioni territoriali, con l'avvio del Reddito di Inclusione (REI), da gennaio 2018 l'Italia si è dotata di uno strumento universale di contrasto alla povertà su scala nazionale. Il REI è disegnato per raggiungere le famiglie in povertà, attraverso soglie di accesso sia reddituali sia patrimoniali. Tuttavia, è partito con scarsi finanziamenti (2,1 miliardi di euro nel 2018) e si stima che potrà coprire solo la metà della platea.*
- *Sulla scia dei risultati elettorali, al centro della discussione è l'adozione di uno strumento alternativo, il "reddito di cittadinanza". Stando alla proposta descritta nel DDL 1148 del 2013, questo coprirebbe una platea ben più ampia (2,8 milioni di famiglie) e garantirebbe un beneficio molto più elevato (fino a €780 mensili per un single, rispetto ai 188 del REI).*
- *Il reddito di cittadinanza potrebbe costare molto (30 miliardi di euro o più secondo varie stime, rispetto ai già elevati 17 miliardi prospettati dal M5S) e comportare uno spreco ingente di risorse pubbliche, poiché verrebbe concesso anche a individui che poveri non sono. È inoltre alto il rischio che disincentivi il lavoro, dato l'elevato importo del beneficio e l'assenza di un meccanismo di cumulo con il reddito da lavoro. Per incentivare la partecipazione, inoltre, prevede solo l'obbligo di iscrizione ai Centri per l'Impiego, strutture che necessitano di una profonda e costosa riforma per poter garantire risultati apprezzabili nel facilitare l'avviamento al lavoro.*
- *Ad oggi affrettarsi a sostituire uno strumento appena partito significherebbe creare incertezza e allungare i tempi di implementazione. Più opportuno darsi il tempo per condurre una seria valutazione, specie delle modalità di attivazione al lavoro, e nel frattempo indirizzare le risorse per aumentare platea e beneficio.*

Due facce della stessa medaglia: molti poveri e pochi occupati

In Italia le famiglie in povertà assoluta nel 2016 erano 1 milione e 619mila, il 6,3% del totale, dal 3,5% nel 2007. Le persone in famiglie indigenti erano 4 milioni e 742 mila, 3 milioni in più rispetto al 2007¹.

L'incidenza della povertà è più alta per le famiglie numerose (14,7% in presenza di 3 o più figli), al Sud (8,5%) e quando il capofamiglia è disoccupato (23,2%). Tuttavia il fenomeno appare diffuso, essendosi aggravata nell'ultimo decennio anche la posizione di giovani e occupati. Le persone povere con meno di 35 anni hanno raggiunto i 2 milioni e la quota di famiglie povere con a capo un occupato è salita al 6,4%, dal 2,1% (Figura 1).

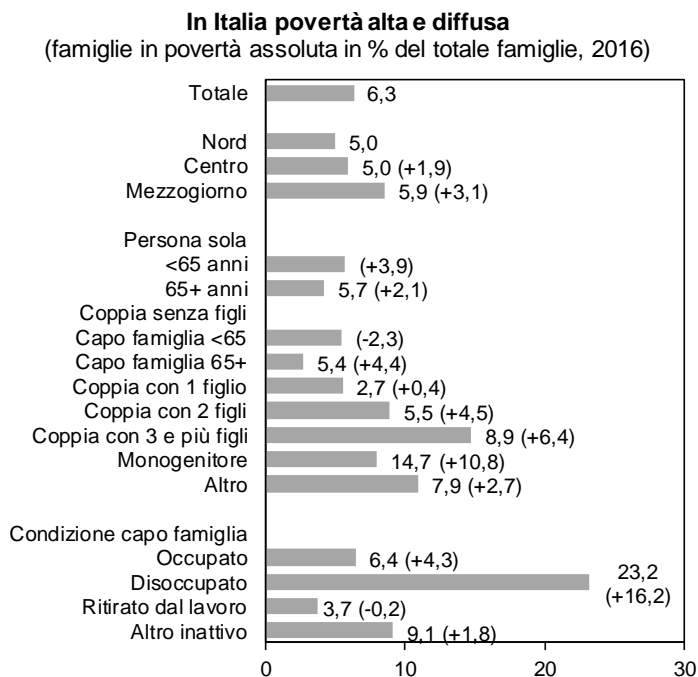
Il fatto che il capofamiglia abbia un lavoro non mette dunque necessariamente al riparo dall'indigenza. Alla base del fenomeno c'è sia un problema di qualità del lavoro, anche in termini di ore lavorate, sia una bassa probabilità che altri componenti del nucleo siano occupati. La partecipazione al mercato del lavoro è, infatti, molto bassa per giovani e donne.

Nel 2017 poco più di un sesto dei 15-24enni era occupato (17,1%; 11,4% al Sud), contro quasi un terzo nella media dell'Eurozona (32,0%). Allo squilibrio di età si accompagna quello di genere: la quota di donne 15-64enni occupate era pari al 48,9% (32,2% al Sud), quasi 20 punti in meno degli uomini (67,1%) e molto distante dalla media dell'Eurozona (61,0%).

Sullo sfondo di queste evidenze è oggi ampio il dibattito sugli interventi di politica economica che contrastino la povertà senza disincentivare la partecipazione al mercato del lavoro. Quali caratteristiche deve avere uno strumento per essere efficace rispetto a questi due obiettivi? Quali le esperienze degli altri paesi da tenere a mente? Quali sono i punti di forza e le eventuali criticità del REI di recente introdotto in Italia? E quelli del reddito di cittadinanza, la proposta al centro del dibattito post-elettorale, così come descritta nel DDL 1148 del 2013?

¹ Sono definite in condizione di povertà assoluta le famiglie con una spesa complessiva per consumi inferiore al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali, definito in base all'età e al numero dei componenti della famiglia, all'area geografica e alla tipologia del comune di residenza (piccolo comune, grande comune, area metropolitana). Il valore del paniere è aggiornato annualmente dall'ISTAT.

FIGURA 1



* In parentesi: variazione 2007-2016 in punti percentuali.
Fonte:elaborazioni CSC su dati ISTAT.

Universalismo: un'alternativa non sostenibile

Alla luce di una crescente e ormai elevata incidenza della povertà in Italia, nel dibattito si riaffacciano di frequente proposte di programmi a carattere universalistico, ovvero che assicurino un reddito minimo a tutti, indipendentemente dalla condizione lavorativa, reddituale o patrimoniale. I due principali vantaggi dell'approccio universalistico sono la semplicità amministrativa e il fatto che non dovrebbe introdurre effetti distorsivi sulla decisione di lavorare, che sono invece un rischio maggiore nel caso di prestazioni selettive. È tuttavia vero che anche questo approccio, seppur immune da “effetti sostituzione”, possa comportare teoricamente un “effetto reddito” negativo sull'offerta di lavoro. Tale effetto non può essere sottovalutato in un paese come l'Italia caratterizzato da bassa occupazione ed elevata economia sommersa², entrambi concentrati al Sud. L'approccio universalistico, inoltre, non è economicamente sostenibile. Basti pensare che in Italia un assegno di €200 corrisposto a tutta la popolazione a esclusione dei circa 10 milioni di minorenni comporterebbe una spesa pari a oltre il 7% del PIL, un impegno per cui non vi è realisticamente spazio fiscale.

Un'erogazione universalistica senza alcuna condizionalità esiste oggi solo in Alaska ed è oggetto di sperimentazione in Finlandia, entrambi paesi di piccola dimensione e dove il programma è finalizzato a obiettivi specifici. La Svizzera nel 2016 ha sottoposto a referendum l'introduzione di un *basic income*, ma la proposta è stata respinta da oltre i 3/4 dei votanti.

Alaskan Permanent Fund Dividend: vi ha diritto chi risiede in Alaska ed è concepito come strumento per incentivare l'immigrazione. Il valore del trasferimento dipende dai proventi dell'estrazione delle risorse naturali (\$173 mensili nel 2015, \$85 nel 2016).

Basic Income Experiment finlandese: 560 euro mensili a 2.000 sorteggiati tra i disoccupati tra i 25 e i 58 anni. Se il beneficiario trova lavoro non perde il sussidio; si può quindi misurare l'eventuale impatto sulla partecipazione di uno strumento privo di condizionalità.

Uno strumento per tutti ma condizionato alla “prova dei mezzi”

Assodato che l'universalismo non è un'alternativa percorribile per l'Italia, quale criterio di selettività può meglio indirizzare le risorse disponibili a vantaggio dei bisognosi? Le “prestazioni di categoria”, corrisposte sulla base di caratteristiche oggettive associate a un alto rischio di povertà, oppure la selezione basata su una “prova dei mezzi”? In un contesto come quello italiano, in cui la povertà è diffusa e quindi difficile da prevedere sulla base di

² L'ISTAT stima che nel 2015 l'economia non osservata valesse circa 208 miliardi di euro (il 12,6% del PIL) e che le unità di lavoro irregolari fossero 3 milioni 724 mila, pari al 15,9% delle ULA totali.

specifiche categorie, raggiungerà un numero maggiore di indigenti uno strumento universale, cioè basato su regole uguali per tutti, i cui i beneficiari siano però individuati con una prova dei mezzi.

In Italia un programma universale di contrasto alla povertà non è esistito fino all'avvio, a gennaio 2018, del REI, la cui concessione è subordinata a una prova dei mezzi altamente selettiva. Il REI è però partito con un finanziamento esiguo (1,7 miliardi nel 2018, aumentati a 2,1 miliardi dagli stanziamenti dell'ultima Legge di bilancio) rispetto al bisogno di copertura dei quasi 5 milioni di poveri stimati nel 2016, il che si è tradotto nell'esigenza di fissare un beneficio molto basso³ e restringerne l'accesso fino a metà anno solo ad alcune categorie di famiglie⁴. D'altronde il REI si è aggiunto a molti schemi preesistenti, destinati a specifiche tipologie di beneficiari, ma scarsamente selettivi sulla base dei redditi, tra cui le pensioni sociali, le integrazioni al minimo e varie prestazioni di indennità civile (quali l'assegno di assistenza, l'indennità di frequenza minori, le pensioni di inabilità). Se tali programmi fossero riuniti all'interno del REI, prevedendo eventualmente maggiorazioni per tutte o alcune delle tipologie di beneficiari che oggi godono di prestazioni più generose, si ridurrebbero i costi di gestione e al tempo stesso si migliorerebbe il *targeting* alle famiglie indigenti. Per esempio, simulazioni INPS mostrano come i molteplici istituti per il contrasto della povertà della popolazione anziana generino ampie iniquità nella distribuzione della spesa assistenziale, con oltre 5 miliardi di euro erogati nel 2014 a favore del 30% della popolazione con redditi più elevati. Ciò in ragione di prove dei mezzi indipendenti tra loro, scarsamente selettive e riferite a un concetto di famiglia che al più include il coniuge⁵.

Anche il reddito di cittadinanza, al di là del nome che farebbe pensare a un beneficio universalistico, si configura come un reddito minimo selettivo in base alle risorse della famiglia. Pur prevedendo assegni di 4 volte più generosi rispetto al REI, si caratterizza nella proposta attuale per una scarsa precisione nella definizione dei requisiti reddituali di accesso e per la mancanza di soglie patrimoniali, fattori che comporterebbero l'erogazione a favore anche di individui che poveri non sono, abbassando l'efficacia in termini di *targeting* agli indigenti. Ciò a fronte di una spesa che secondo varie stime potrebbe raggiungere o superare i 30 miliardi (rispetto ai già elevati 17 miliardi prospettati dal M5S)⁶.

³ Il beneficio economico, pari a 3.000 euro annui per un single, è infatti concesso nella misura del 75% (2.250 euro) in sede di prima applicazione.

⁴ Famiglie con un minore, un disabile, una donna in gravidanza o un ultra 55enne disoccupato.

⁵ Si veda INPS, "Non per cassa ma per equità".

⁶ Si veda INPS, audizione parlamentare del 9 giugno 2015 (circa 30 miliardi al netto dei costi di gestione e di raccolta di informazione), e Massimo Baldini e Francesco Daveri, articolo su lavoce.info del 12 gennaio 2018 (29 miliardi).

Una prova dei mezzi veramente selettiva

Un'efficace prova dei mezzi deve fare riferimento a parametri che siano in grado di intercettare il vero potenziale economico della famiglia nel suo complesso. L'indice ISEE vigente offre un buon punto di partenza: è infatti costruito in relazione a tutte le possibili tipologie di reddito che una famiglia può ricevere⁷ e considera anche il 20% del patrimonio mobiliare e immobiliare. Tre ulteriori elementi vanno presi in considerazione per evitare iniquità: (1) una correzione del reddito rispetto al costo dei servizi abitativi, deducendo la spesa per affitto dal reddito o includendo i fitti figurativi dell'abitazione di proprietà (in assenza di una di queste due correzioni si avvantaggerebbero i proprietari rispetto agli affittuari); (2) l'inclusione di soglie patrimoniali (per non avvantaggiare le famiglie proprietarie di beni mobili o immobili); (3) una definizione del nucleo familiare che allarghi i contorni dello stato di famiglia (per evitare comportamenti opportunistici di famiglie proprietarie di più immobili che creino diversi stati di famiglia).

Tabella 1 - Selettivo l'accesso al REI
(Requisiti per l'accesso al beneficio)

	Reddito di Inclusione (REI)	Reddito di Cittadinanza (DDL 1148/2013)
Tipologie di reddito considerate	Tutte, tramite il riferimento all'ISEE (non superiore a €6.000 per un single) e al di cui dell'ISRE (non superiore a €3.000)	Riferimento esplicito solo al reddito annuo <u>netto</u> , senza specificare quali tipologie concorrano a definirlo
Patrimonio immobiliare	Considerato, se diverso dalla casa di abitazione (non superiore a €20mila)	Nessun riferimento
Patrimonio mobiliare	Valore depositi e conti correnti (non superiore a €10mila, ridotto a 8mila per la coppia e a 6mila per il single)	Nessun riferimento
Costo dei servizi abitativi	Tramite il riferimento all'ISR (l'indicatore reddituale dell'ISEE), che tiene conto delle spese sostenute per l'affitto (fino a un massimo di €7mila annui, incrementato di €500 per ogni figlio convivente successivo al 2°)	Nessun riferimento
Nucleo familiare	Riferimento esplicito a tutte le forme di reddito di tutti i componenti del nucleo (tramite l'ISEE), inclusi gli ammortizzatori sociali (nessun membro deve percepire NASpI). Esclusione anche per possesso di nuovi veicoli e di imbarcazioni, estesa a tutti i membri Riferimento al solo stato di famiglia	Definizione di reddito familiare vaga Riferimento al solo stato di famiglia

⁷ Sono considerati nell'ISEE: il reddito complessivo ai fini IRPEF; i redditi assoggettati a imposta sostitutiva o definitiva; i proventi derivanti da attività agricole; il reddito figurativo delle attività finanziarie nonché ogni altra fonte di reddito o trattamento, anche se esente, soggetta ad altre tipologie di imposta o prodotta all'estero.

Minimizzare gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro...

Un reddito minimo condizionato alla prova dei mezzi può disincentivare l'offerta di lavoro:

- di chi non lavora, perchè ne accresce il reddito nello stato di non-occupazione;
- dei lavoratori potenzialmente beneficiari del programma, ovvero a basso reddito (per esempio part-time o temporanei): oltre a un "effetto reddito", per costoro sussiste un "effetto sostituzione" dovuto sia alla riduzione del beneficio per ciascun euro in più di reddito da lavoro sia a un'eventuale diversa tassazione di quest'ultimo rispetto al beneficio stesso;
- dei lavoratori che, in base all'orario di lavoro, non risulterebbero beneficiari del programma, ma che potrebbero accedervi riducendo la quantità di ore lavorate e mantendendo il reddito complessivo invariato.

Facciamo un semplice esempio: se lo Stato garantisse un reddito di €800 al mese, sarebbe forte il disincentivo ad accettare un'offerta o mantenere un lavoro che paga meno di questa cifra, ma anche di €1.000 (o forse più), dato che, in assenza di meccanismi correttivi, il guadagno netto sarebbe solo di €200.

Tanto maggiori gli effetti negativi sulla partecipazione e l'offerta di lavoro, tanto più il reddito minimo si delinea come spesa inefficiente, in quanto erogato a soggetti che avrebbero lavorato (di più) in assenza del programma. Tali rischi crescono all'aumentare del valore monetario del beneficio, e dunque esiste un *trade-off* nella fissazione di tale valore rispetto all'obiettivo principale di far uscire i beneficiari dallo stato di povertà. Gli approcci comunemente seguiti per contrastare il problema sono principalmente due: incentivi monetari al lavoro e strategie di attivazione. Tuttavia, anche altri elementi nel disegno del programma (durata, sanzioni, regolarità delle revisioni) possono risultare essenziali.

...fissando un livello del beneficio non troppo alto...

Nel caso di un reddito minimo subordinato alla prova dei mezzi, è in primo luogo dal suo livello che dipendono gli effetti (potenzialmente negativi) che la sua esistenza può avere sull'occupazione. Il livello, quindi, dovrebbe essere non troppo alto, per evitare il rischio di un ampio impatto negativo sull'offerta di lavoro e sull'occupazione regolare, ma non troppo basso, almeno tale da garantire "un'esistenza dignitosa".

Quanto "non troppo alto"?: un riferimento informativo può derivare dal confronto internazionale di schemi di redditi minimi di inserimento, che di solito non superano per un single i 500-550 euro al mese: in Francia l'importo forfettario del *Prime d'activité* è pari a €526 euro, in Germania l'Alg II (*Arbeitslosengeld II*) è pari a €416; in Spagna, dove l'implementazione del reddito minimo è demandata alle regioni (*comunidades autonomas*) l'ammontare medio oscilla intorno ai €400.

Quanto “non troppo basso”?: un riferimento opportuno è la “soglia di povertà assoluta”, pari al valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali, definito in base all’età e al numero dei componenti della famiglia, all’area geografica e alla tipologia del comune di residenza: ad esempio per un single la soglia di povertà è pari a €818 mensili se risiede in un’area metropolitana del Nord, a €787 se vive al Centro e a €611 se in una città del Mezzogiorno; scende a €522 se risiede in un piccolo comune del Sud.

La parametrizzazione del beneficio rispetto a indicatori di povertà relativa è, invece, problematica perché questi ultimi dipendono dall’evoluzione dei redditi di tutta la popolazione, un aggregato tra l’altro molto volatile da un anno all’altro.

Tabella 2 – Ammontare del REI basso rispetto alle soglie di povertà assoluta
(ammontare del beneficio mensile per un single senza figli)

	Reddito di Inclusione (REI)	Reddito di Cittadinanza (DDL 1148/2013)
Ammontare del beneficio e relazione con indicatori di povertà	€188 al mese (<i>che corrisponde al 34% della soglia di povertà di un individuo che risiede in un piccolo comune del Sud e al 23% in caso di residenza in una città metropolitana del Nord</i>); il valore del beneficio non è parametrizzato a indicatori di povertà	€780 al mese (<i>che corrisponde al 141% della soglia di povertà di un individuo che risiede in un piccolo comune del Sud e al 95% in caso di residenza in una città metropolitana del Nord</i>); l’ammontare del beneficio è calcolato come i 6/10 del reddito mediano equivalente familiare
Differenze territoriali	Il beneficio tiene conto del potere di acquisto su base territoriale solo indirettamente e parzialmente, tramite il riferimento agli affitti nel calcolo ISEE	Il beneficio non tiene conto del diverso potere di acquisto su base territoriale

Nel caso del REI, sia il beneficio economico sia le soglie reddituali di accesso variano in base alla composizione del nucleo familiare, attraverso una scala di equivalenza che tiene conto dell’età dei figli e della presenza di componenti con disabilità o non autosufficienti. Anche l’ammontare del reddito di cittadinanza varia in base al numero e all’età dei componenti. A titolo di esempio si consideri il caso di un nucleo familiare composto da 4 persone, di cui 2 sotto i 14 anni di età⁸. Nel caso del REI il beneficio massimo mensile risulterebbe pari a €461 e sarebbe compatibile con un reddito da lavoro di quasi €16.000 annui⁹. Nel caso del reddito di cittadinanza, invece, il beneficio massimo sarebbe di €1.638 mensili.

⁸ Il confronto tra i due strumenti nel caso di erogazione a nuclei familiari composti da più persone è informativo in quanto sono proprio questi i principali beneficiari di strumenti di contrasto alla povertà. Come d’altronde messo in evidenza dal primo monitoraggio relativo al REI: si veda INPS, Presentazione del primo Osservatorio statistico sul Reddito di Inclusione, Roma, 28 marzo 2018.

⁹ Considerando una spesa mensile per affitto pari a €300.

L'ammontare del beneficio rimane quindi proporzionale tra i due diversi schemi al crescere del numero dei componenti del nucleo. Il REI è pari a circa il 25% di un ipotetico reddito di cittadinanza e si conferma a un livello basso rispetto alle soglie di povertà assoluta.

...che non diminuisca 1 a 1 con il reddito da lavoro...

Per minimizzare il disincentivo al lavoro di un reddito minimo, una via, in effetti diffusa in molti programmi europei, è quella di considerare solo una percentuale, e non la totalità, del reddito da lavoro nel calcolo dei requisiti di accesso e permanenza e/o dell'ammontare del trasferimento. Ciò rende il lavoro conveniente e si configura come un *in-work benefit* per quanti trovino o abbiano un'occupazione a basso reddito.

In Germania, Finlandia e Olanda sono previste deduzioni intorno al 20% del reddito da lavoro sino a una certa soglia.

In Francia l'incentivazione del cumulo tra reddito minimo e reddito da lavoro è più forte: il *Prime d'activité*, la prestazione sociale in cui dal 1° gennaio 2016 sono confluiti la *Revenu de Solidarité Active* (destinata agli individui in cerca di occupazione) e il *Prime pour l'Emploi* (destinato a lavoratori con bassi salari), consiste in un importo forfettario variabile in base alla composizione del nucleo familiare (nel 2017 pari a €526 per un single), eroso da altri redditi ma con una deduzione di quelli da lavoro pari al 38%. Al fine di incoraggiare l'attività di tutti i membri della famiglia, viene anche erogata una *bonification individuelle* a ciascuno dei componenti del nucleo che produca un reddito da lavoro superiore a €582 mensili, fino a un massimo di circa €1.400.

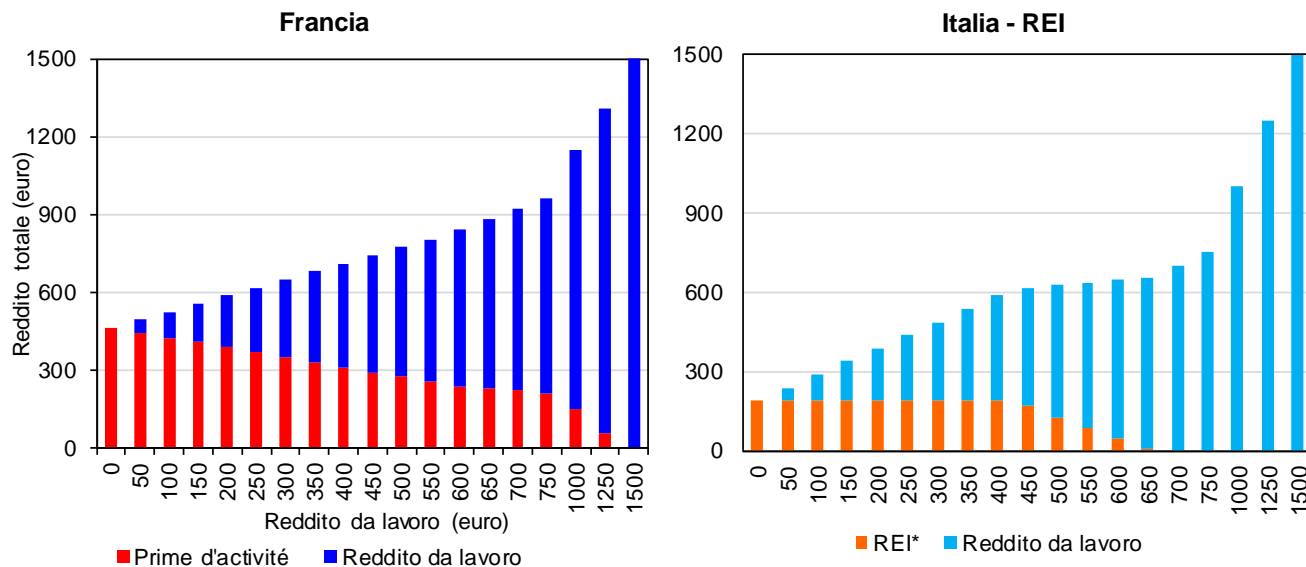
Il REI prevede una deduzione del reddito da lavoro del 20% fino a un massimo di €3.000, quindi meno generosa sia del caso francese sia di quanto previsto per la NASpl, che permette il cumulo tra sussidio e 20% del reddito lavoro, ma fino a una soglia costituita dal reddito esente da imposizione fiscale, pari a €8.125 annui.

Il reddito di cittadinanza nella formulazione del DDL 1148 non prevede alcun meccanismo di cumulo con il reddito da lavoro. Ciò, unitamente a un beneficio alquanto alto, rende il rischio di trappola della povertà ampio: per un single è basso l'incentivo a lavorare per meno di €780 al mese, ma anche ad accettare impieghi che paghino poco più di quella cifra (Figura 2).

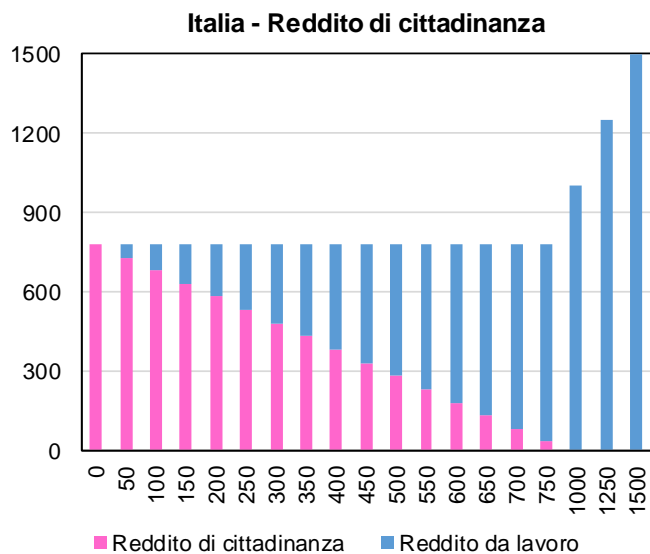
FIGURA 2

In Francia più elevati il beneficio e il cumulo con il reddito da lavoro...

(Reddito mensile totale in rapporto al reddito da lavoro, per un single in assenza di altri trasferimenti sociali)



... mentre è forte il disincentivo al lavoro nella proposta del M5S



Le simulazioni sono effettuate escludendo la componente fiscale.

* Beneficio calcolato assumendo un affitto di €300 mensili.

Fonte: elaborazioni CSC su fonti ministeriali e legislative.

...e includendo un progetto di attivazione al lavoro

Oltre all'approccio di *make work pay*, uno schema di reddito minimo deve prevedere percorsi formativi e di inclusione lavorativa per i soggetti in età attiva e abili, mirati a migliorarne l'occupabilità. È opportuno che sia prevista una differenziazione delle misure di attivazione per almeno tre gruppi (giovani, disoccupati di lungo periodo e genitori single) e che sia considerata la possibilità di esonero, parziale o completo, in caso di cura di minori, anziani o disabili. Più in generale, la condizionalità lavorativa, nelle sue componenti di doveri del beneficiario, azioni che questo è tenuto a compiere e sanzioni in caso di mancata ottemperanza, dovrebbe trovare declinazione in piani che tengano conto del profilo di occupabilità del richiedente, oltre che di quello degli altri membri del nucleo familiare.

Il successo della componente di inserimento lavorativo dipende dall'interazione tra schema di reddito minimo, nella sua governance e nelle sue procedure operative, con altre politiche, ovvero quelle di sostegno al reddito dei disoccupati e dei servizi per l'impiego. In Italia, entrambe queste politiche sono state di recente riformate nell'ambito del Jobs Act. Tuttavia, mentre l'apparato della NASpl è pienamente operativo, l'efficientamento del sistema di politiche attive è una sfida aperta e ciò rappresenta una criticità sia per gli elementi di condizionalità lavorativa previsti dalla NASpl sia per quelli del REI.

Tabella 3 – Per i beneficiari del REI attivazione personalizzata e sanzioni graduali
(Misure di attivazione al lavoro e sanzioni)

	Reddito di Inclusione (REI)	Reddito di Cittadinanza (DDL 1148/2013)
Misure di attivazione al lavoro	Ricezione condizionata alla sottoscrizione di un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa, che è costruito dal Comune sulla base di una valutazione multidimensionale riferita all'intero nucleo familiare. Se la situazione di povertà risulta prioritariamente connessa alla mancanza di lavoro, il progetto è sostituito da un "Patto di servizio" o dal "Programma di ricerca intensiva di occupazione" con il coinvolgimento dei CPI (misure previste dai decreti attuativi del Jobs Act)	Per i beneficiari scattano i seguenti obblighi: iscrizione ai centri per l'impiego e accettazione di uno dei primi tre lavori offerti; frequenza di percorsi per la qualifica o la riqualificazione professionale; ricerca attiva di lavoro per almeno due ore al giorno; comunicazione tempestiva di qualsiasi variazione di reddito
Sanzioni	Sanzioni graduali e differenziate in base alla gravità della violazione, fino ad arrivare alla decadenza della prestazione	In caso di dichiarazioni mendaci o svolgimento di lavoro irregolare, perdita definitiva del beneficio e obbligo di rimborso

Senza limiti di durata, necessaria più condizionalità

Nella fissazione di un limite temporale per la fruizione di un reddito minimo, esiste un *trade-off* tra l'obiettivo di contrasto alla povertà, che in principio ne escluderebbe la fissazione, e il rischio di *benefit dependency* e di riduzione dell'offerta di lavoro.

L'assenza di un limite temporale, come è il caso nella maggior parte dei paesi europei, deve essere dunque accompagnata da stringenti ed efficaci misure di attivazione al lavoro oltre che a revisioni periodiche e ravvicinate della situazione economica e lavorativa del beneficiario, come d'altronde avviene in Germania (ogni sei mesi) e Francia (ogni tre).

La proposta di reddito di cittadinanza, pur non prevedendo alcun limite temporale, è vaga sia sul lato delle misure di attivazione sia sui meccanismi di revisione, a riguardo limitandosi ad elencare tra gli obblighi dei beneficiari la "comunicazione tempestiva di qualsiasi variazione di reddito", senza specificare le modalità di verifica.

Il REI, invece, prevede il sostegno per un periodo massimo di 18 mesi e, se necessario, un rinnovo per ulteriori 12 mesi, ma a distanza di 6 mesi. Tra i redditi minimi esistenti nei paesi EU15, limiti temporali sono previsti solo in Grecia (6 mesi) e alcune regioni della Spagna.

Partecipazione a progetti utili alla collettività: nuovi LSU?

La proposta di reddito di cittadinanza prevede tra gli obblighi del beneficiario quello di "offrire la propria disponibilità alla partecipazione a progetti gestiti dai comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni".

Vi sono almeno due rischi legati a tale previsione. Primo, che la partecipazione a tali progetti generi attese di stabilizzazione nel pubblico impiego, come d'altronde è avvenuto in passato nel caso dei Lavoratori Socialmente Utili. Secondo, tali progetti potrebbero spiazzare posti di lavoro negli stessi ambiti.

Alla luce di queste considerazioni, è importante che questo requisito sia connotato esplicitamente non come una forma di ingresso al lavoro quanto piuttosto come un "quid pro quo". Questo *pay back welfare approach* è stato per esempio esplicitamente adottato dall'Olanda¹⁰. In Germania è previsto che accettare un'offerta di lavoro ha priorità sulla permanenza in un *Ein-Euro-Job*, pena l'esclusione dal programma.

¹⁰ Si veda European Parliament, *Minimum Income Policies in EU member states*, 2017.

Cruciale valutare la misura: ma rispetto a quali parametri?

Alla luce dei molti *trade-off* che emergono nel disegnare uno schema di reddito minimo risulta essenziale valutare empiricamente gli effetti di tali misure una volta introdotte, al fine di apportare correttivi e migliorarne l'efficacia. Quali le lezioni che traiamo dalle valutazioni condotte in paesi che già da tempo hanno redditi minimi? Ma soprattutto, quando e rispetto a quali parametri tali schemi possono essere considerati di successo?

L'efficacia di un reddito minimo va prima di tutto valutata in relazione al suo obiettivo principale, ovvero ridurre la povertà. La letteratura comparata indica elevata efficacia in questo senso: all'inizio degli anni 2000 tali schemi hanno ridotto la povertà del 60% in Finlandia, del 50% nel Regno Unito e del 40% in Svezia. Il successo è correlato con le risorse messe a disposizione e nettamente superiore rispetto ad altre misure, quali le politiche attive o il sistema formativo.

Riguardo all'efficacia occupazionale, va innanzitutto sottolineata la distinzione tra schemi di contrasto alla povertà e schemi (in prima battuta assicurativi) contro la disoccupazione, rivolti a chi ha perso il lavoro e finalizzati a dare un sostegno economico durante il periodo di ricerca di un nuovo impiego. A differenza di questi ultimi, per i primi il tasso di reinserimento lavorativo non può essere il principale criterio su cui basare la valutazione. D'altronde nella maggior parte dei paesi europei gli schemi di reddito minimo svolgono un ruolo residuale, mentre gran parte della protezione sociale viene da altre prestazioni, sussidi di disoccupazione in primis¹¹. Alla luce di ciò non stupiscono i bassi tassi di attivazione e gli ancor più bassi tassi di reimpiego dei beneficiari degli schemi di reddito minimo in paesi europei per cui dati sono disponibili.

In Finlandia sono stati introdotti negli anni passati i centri integrati *Lafos* con l'obiettivo di migliorare l'occupabilità dei disoccupati di lungo periodo e in generale dei beneficiari di reddito minimo più problematici. I tassi di partecipazione ai servizi di attivazione, sebbene aumentati rispetto al passato, si sono fermati al 35% e i risultati in termini occupazionali sono stati bassi: circa il 10% dei beneficiari riesce a trovare un lavoro mentre un 20% stipula un contratto di lavoro sovvenzionato.

In Olanda nel 2005 circa il 50% dei beneficiari del *Wet Werk en Bijstand* partecipava a una delle misure di attivazione e di questi il 27% ha trovato un lavoro nel corso dei due anni successivi.

In Germania tra i 6,5 milioni di beneficiari dell'Alg II (*Arbeitslosengeld II*) nel 2011 circa i $\frac{3}{4}$ erano considerati attivabili ma solo il 12% di questi è stato effettivamente attivato¹².

¹¹ Si distingue il caso della Germania, dove con la riforma Hartz IV, l'assistenza sociale svolge un ruolo non residuale, che intercetta tutti gli abili al lavoro esclusi dall'assicurazione contro la disoccupazione (disoccupati di lunga durata, lavoratori con carriere intermittenenti, nuovi entranti nel mercato del lavoro).

¹² Si veda Gori et al. (2016), *Il reddito di inclusione sociale*, Il Mulino, Bologna.

L'evidenza internazionale sull'efficacia occupazionale delle misure di attivazione, seppur scarsa, indica che questa dipende dal tipo di intervento adottato: gli esiti migliori sono associati a incentivi al settore privato e all'autoimprenditorialità, servizi all'impiego e alla formazione sul posto di lavoro, che, rispetto alla formazione in aula, ha maggiori probabilità di portare a risultati occupazionali positivi.

Per condurre una rigorosa attività di monitoraggio e valutazione di uno strumento di contrasto alla povertà in Italia, servono: (i) un database longitudinale sulle famiglie in difficoltà economica, (ii) indagini campionarie che seguano i beneficiari a distanza di tempo dall'accesso e osservino sullo stesso orizzonte anche individui in fasce di reddito immediatamente superiori alle soglie di accesso; (iii) esperimenti randomizzati su strumenti alternativi di formazione e collocamento, per stabilirne la relativa efficacia in termini di inserimento lavorativo.

Ad oggi in Italia, con il REI appena partito e ben disegnato, non è efficiente affrettarsi a sostituirlo con uno strumento diverso, anche perché ciò significherebbe creare incertezza e allungare i tempi di implementazione. Più opportuno darsi il tempo per condurre una seria valutazione, su cui basare eventuali modifiche. Nel frattempo meglio indirizzare le risorse per aumentare platea e beneficio, oggi troppo basso rispetto alla linea di povertà assoluta.