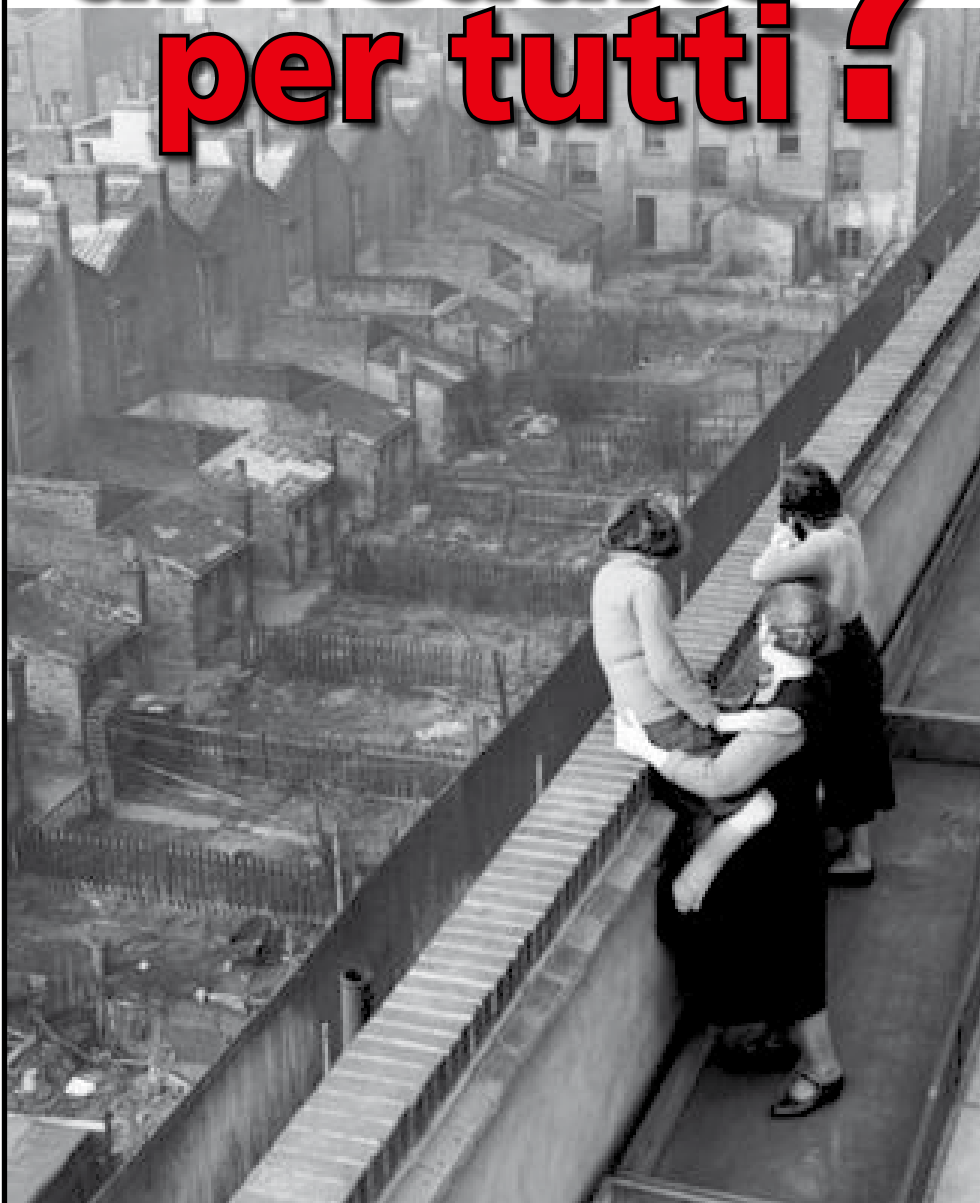


un reddito? per tutti?



le talpe
di **volerelaluna** n. 11 - 2019

Sommario

Presentazione. Perché il reddito di cittadinanza?, di *Valentina Pazè*

Sistemi di reddito minimo in Europa, di *Elena Granaglia e Magda Bolzoni*

Scheda. Il REI, di *Eugenio Graziano*

Scheda. Il Reddito di cittadinanza, di *Sandro Busso*

Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone, di *Giuseppe Bronzini*

Il reddito di cittadinanza: un intervento riduttivo e insufficiente, di *Tomaso Montanari*

I “consumi morali” e la disciplina dei poveri. Le insidie di una carta prepagata, di *Sandro Busso*

Presentazione

Perché il reddito di cittadinanza?

di Valentina Pazé

Garantire a tutti il diritto a una vita autonoma e dignitosa: a questo dovrebbe servire il reddito di cittadinanza (quello vero!) in società che devono sempre più fare i conti con la penuria di posti di lavoro o, comunque, di lavori in grado di garantire un'esistenza decorosa.

Nella sua versione originaria, teorizzata negli anni Ottanta da Philippe Van Parijs, il reddito di cittadinanza viene corrisposto universalmente a tutti, “bisognosi” e “non bisognosi”, disoccupati e lavoratori; è cumulabile con altri redditi; si finanzia attraverso la fiscalità generale. Si tratta inoltre di un'erogazione incondizionata, senza quelle contropartite (come l'obbligo di seguire corsi di formazione o di accettare offerte di lavoro) previste sia dal REI (il “reddito di inclusione” istituito dal governo Gentiloni) sia dal “reddito di cittadinanza” versione 5 Stelle.

Le ragioni a favore di un'allocatione universale e incondizionata sono state ben sintetizzate da Luigi Ferrajoli. Rivolgendosi a tutti, una simile misura non avrebbe i connotati caritatevoli – e le implicazioni stigmatizzanti – dei sussidi di povertà, ma si configurerebbe come la garanzia di un vero e proprio diritto fondamentale all'esistenza (*ius existentiae*). Consentirebbe di ridurre al minimo la mediazione burocratica necessaria per accertare la presenza di situazioni di bisogno e il rispetto degli obblighi a carico dei riceventi, risultando da questo punto di vista meno macchinosa, e meno costosa, di strumenti di sostegno al reddito selettivi e condizionati. Rafforzerebbe il potere contrattuale dei lavoratori, non più costretti ad accettare qualsiasi lavoro, o a lavorare in nero per non perdere il sussidio. Tutelerebbe in particolare i soggetti più deboli – come le casalinghe e i giovani – garantendo loro autonomia dai condizionamenti familiari. Comporterebbe, in ultima analisi, «un'equa redistribuzione del reddito nazionale che varrebbe a compensare in minima parte, proprio perché a favore di tutti, la sua iniqua distribuzione a favore di pochissimi del mercato capitalistico» (*Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, 2018, pp. 188-191).

Le principali obiezioni nei confronti del reddito di cittadinanza riguardano i costi – senza dubbio ingenti – ma anche le possibili implicazioni sociali, culturali, morali di uno sganciamento definitivo del reddito dal lavoro. Pagare qualcuno perché stia tutto il giorno sdraiato sul divano? O, riprendendo un famoso esempio di Rawls, per praticare il surf sulle spiagge di Malibù? Non sia mai! E poi, se così fosse, chi lavorerebbe per produrre il reddito che dovrà successivamente essere redistribuito?

Per quanto riguarda i costi, bisogna tenere presente che tutte le proposte serie di reddito universale prevedono che le risorse per realizzarlo siano atinte dai più abbienti, attraverso una politica fiscale fortemente progressiva. Un principio che, a ben vedere, non ha nulla di rivoluzionario, essendo alla base della gratuità delle prestazioni del *welfare State*, alle quali, in ogni caso, il reddito universale non verrebbe a sostituirsi, ma ad aggiungersi. Dovrebbe essere chiaro, allora, che l’“utopia concreta” del reddito di cittadinanza può essere realizzata solo se inserita in un più ampio progetto di contrasto alle diseguaglianze e all’esclusione sociale. Nulla a che vedere con la *flat tax*, per capirci...

Il secondo genere di obiezioni può essere declinato in termini molto diversi, che vanno dal moralismo *d’antan* dei difensori dell’“etica del lavoro” a riflessioni per nulla banali sul significato culturale e antropologico di una dissociazione del reddito dal lavoro. Non erano certo superficiali le obiezioni contro il reddito di cittadinanza formulate nel corso degli anni Ottanta e Novanta da André Gorz: «Per quanto l’ammontare del reddito garantito possa essere elevato, non cambia minimamente il fatto che la società non si attende nulla da me, dunque mi nega la realtà di individuo sociale in generale. Mi versa un sussidio senza chiedermi niente, dunque senza conferirmi diritti su di lei. Con questo sussidio mi tiene in suo potere: ciò che mi concede oggi, può lesinarmi o togliermi domani, perché non ha alcun bisogno di me, che ho bisogno di lei» (*Metamorfosi del lavoro*, Bollati Boringhieri, 1992, p. 227).

Il pericolo da evitare a tutti i costi, per Gorz, è quello di una società divisa in due: da un lato coloro che svolgono un’attività retribuita e, contribuendo alla creazione della ricchezza collettiva, vengono riconosciuti come cittadini a pieno titolo; dall’altro persone definitivamente estromesse dal mercato del lavoro, che vivono interamente a carico delle istituzioni, finendo per essere percepite – e per auto-percepirsi – come inutili e parassitarie. Il rimedio per Gorz non è la previsione di un reddito condizionato all’accettazione di “lavoretti”, ma una radicale riduzione e redistribuzione delle ore di lavoro. Il reddito potrebbe così diventare indipendente non

dal lavoro – che continuerebbe a rappresentare una componente fondamentale dell’identità sociale di ciascuno – ma dalla sua durata, destinata a diminuire drasticamente con il progresso dell’automazione. Tornando in opere successive sul tema, Gorz si è schierato a favore di un reddito universale, incondizionato e di entità sufficiente a garantire l’autonomia personale, ma sempre intendendolo come strumento utile a promuovere una redistribuzione del lavoro, in un contesto in cui un volume crescente di ricchezza viene prodotto con una quantità decrescente di attività umana (A. Gorz, *Miserie del presente. Ricchezza del possibile*, Manifestolibri, 1998).

Non è, tuttavia, il vero e proprio reddito di cittadinanza che viene istituito oggi, nel nostro Paese, ma una più modesta, e concreta, forma di “reddito minimo garantito”, destinata a coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà (purché italiani, o stranieri residenti in Italia da almeno dieci anni). Una misura che esiste in tutta Europa e che potrebbe forse essere un primo passo in direzione del reddito di cittadinanza (come sottolinea G. Bronzini ne *Il diritto a un reddito di base*, Edizioni Gruppo Abele, 2017). Anche il reddito minimo garantito può assumere forme diverse: può essere di maggiore o minore entità; può essere corrisposto a individui o famiglie; può tradursi in un versamento in denaro o in carte pre-pagate per l’acquisto di beni di prima necessità. Ma, soprattutto, può essere fatto dipendere dall’obbligo di svolgere un certo numero di ore di “lavori socialmente utili” e/o di accettare proposte di lavoro, più o meno “congrue” (come nella versione appena approvata), oppure ispirarsi al principio che ciascuno dovrebbe comunque disporre di un minimo vitale (come nel caso del “reddito di dignità” proposto dalla Rete dei numeri pari, che prevede misure di reinserimento sociale e accompagnamento al lavoro, ma senza obblighi).

Ciò che vale la pena di sottolineare è che alle spalle dei vari modelli ci sono diverse visioni della società che dipendono, a loro volta, da interpretazioni più o meno radicali della crisi della “società del lavoro”.

Le proposte che insistono sulla condizionalità muovono, più o meno consapevolmente, dal presupposto che ci sia, o potrebbe esserci, lavoro per tutti e che la causa della disoccupazione sia, in ultima analisi, riconducibile al mancato incontro tra la domanda e l’offerta. Tutto si risolverebbe allora aiutando i disoccupati ad acquisire le qualifiche richieste dal mondo del lavoro e forzando i pigri e gli “schizzinosi” (i *choosy* di forneriana memoria...) a “mettersi in gioco”. Più che per rimediare alla mancanza di lavoro – o per liberare dalla schiavitù del lavoro – il reddito minimo diventa così uno strumento per disciplinare le persone e forzarle

ad adeguarsi agli imperativi di un sistema economico che, negli ultimi anni, ha visto spostarsi un'enorme quota di ricchezza dai salari ai profitti, e deteriorarsi drammaticamente le condizioni dei lavoratori, sempre più precari e privi di tutele.

Dietro all'idea di un reddito incondizionato, di entità sufficiente a garantire una vita dignitosa, c'è invece la consapevolezza che i posti di lavoro divorati dall'automazione e dalla rivoluzione digitale non saranno, se non in minima parte, rimpiazzati e che molti dei nuovi lavori e "lavoretti" creati dalla *sharing economy* non garantiscono a chi li svolge l'autosufficienza economica. E c'è, inoltre, l'intuizione che una quota crescente di tempo liberato dal lavoro potrebbe essere destinata ad attività creative, formative, di cura, e tradursi in una benedizione per tutti, anziché in una maledizione. Purché la politica si decida a riprendere in mano le redini dell'economia e a guidare – anziché subire – la rivoluzione tecnologica in corso...

Sistemi di reddito minimo in Europa

di Elena Granaglia e Magda Bolzoni

Tutti i Paesi dell'Unione Europea hanno oggi schemi di reddito minimo improntati al principio dell'universalismo selettivo, ossia volti ad assicurare un reddito di base a tutte le persone in condizione di povertà. [...] A partire da questo dato comune, tali schemi risultano variamente declinati, anche a seconda delle caratteristiche del welfare nazionale e del periodo storico in cui la misura è stata inizialmente introdotta. [...] Qui offriamo una breve analisi delle principali caratteristiche degli schemi di reddito minimo dei Paesi dell'Europa a 15, cui è stata aggiunta, come da tradizione, la Norvegia (per un'analisi più dettagliata delle politiche di reddito minimo nell'Europa a 27 si vedano, tra gli altri, i lavori di BIN Italia, 2012; Busilacchi, 2013; Madama, 2012; Sacchi, 2013).

1. I criteri d'accesso al reddito minimo

Unità di riferimento e caratteristiche anagrafiche dei beneficiari

Gli schemi di reddito minimo si rivolgono generalmente alla famiglia.

Il nucleo familiare preso in considerazione varia, tuttavia, tra Paesi, se non addirittura all'interno dello stesso Paese, come accade in Spagna. Nella maggior parte dei casi, il riferimento è alla co-residenza anagrafica e alla famiglia nucleare, ma sono presenti variazioni nell'inclusione o meno all'interno dell'unità familiare dei figli di maggiore età conviventi, di altri parenti (e fino a che grado) o di persone con legami affettivi, sempre conviventi. In Portogallo, ad esempio, parenti conviventi fino al terzo grado possono essere inclusi nell'unità di riferimento, mentre in Lussemburgo il punto centrale è la condivisione dell'abitazione. In Svezia, il figlio maggiorenne che ancora viva con i genitori figura come unità indipendente: ciò significa che, nella richiesta di accesso alla misura di reddito minimo di un figlio maggiorenne convivente, il reddito dei genitori non è conteggiato e, viceversa, il reddito di un figlio maggiorenne (o oltre i 21 anni se è iscritto

a un istituto di istruzione superiore) convivente non è conteggiato nell'eventuale richiesta presentata dai suoi genitori.

Spesso, poi, le misure di reddito minimo pongono vincoli relativi a caratteristiche anagrafiche quali la cittadinanza, la residenza e l'età. Per quanto riguarda i cittadini nazionali e comunitari, in tutti i Paesi in esame è necessaria la residenza effettiva nel territorio nazionale al momento della presentazione della domanda. In alcuni casi, è richiesta anche una durata minima di presenza stabile sul territorio: è il caso, ad esempio, della Danimarca [...].

Benché i cittadini comunitari debbano essere equiparati a quelli nazionali, in virtù degli accordi europei sulla libera circolazione e sulla parità di trattamento, il principio della parità di trattamento non ha ancora trovato definizione univoca. [...] Per i cittadini di Paesi non appartenenti all'Ue, le condizioni tendono a essere più rigide. La Germania, ad esempio, limita l'accesso alla misura ai cittadini di Paesi con cui siano stati stipulati accordi specifici in tal senso; il Lussemburgo richiede una comprovata residenza di almeno cinque anni negli ultimi venti; Francia e Austria vincolano la fruizione al possesso di un permesso come soggiornanti europei di lungo periodo (il cui rilascio è legato alla comprovata presenza regolare sul territorio nazionale per un periodo prestabilito e, spesso, a requisiti legati al reddito e all'abitazione).

Alcune considerazioni a parte devono essere fatte per i rifugiati, che il diritto comunitario equipara ai cittadini nazionali nella fruizione dei servizi socio-assistenziali (cfr. 2004/83/Ce). [...]

Rispetto all'età, alcuni Paesi, quali Austria, Finlandia, Germania, Norvegia e Svezia, non pongono alcun vincolo esplicito. Altri prevedono un'età minima che varia dai 16 anni del Regno Unito, ai 18 anni di Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda e Portogallo, ai 25 anni di Lussemburgo e Spagna. In questi casi, deroghe ai limiti di età sono previsti se la persona è sposata, con figli (o in gravidanza) o con compiti di cura. Rispetto all'età massima, la distinzione maggiore è fra Paesi, come Olanda e Danimarca, che prevedono il passaggio a pensioni di base (lo stesso sistema è stato in vigore in Svezia fino al 2003, quanto è stato sostituito da una pensione erogata a tutti all'unica condizione di avere versato qualche contributo) e Paesi che utilizzano sistemi di reddito minimo per gli anziani. In ogni caso, in molti Paesi dove sono in essere schemi universali/categoriali, il reddito minimo funge da valvola di ultima istanza per chi restasse bisognoso (specificamente sui sistemi di protezione per gli anziani nei Paesi UE, cfr. Goedernè, 2012).

La soglia di povertà

Nessun Paese utilizza la soglia europea ufficiale per la misurazione della povertà relativa, ovvero il 60 per cento del reddito mediano disponibile equivalente, come valore di riferimento per stabilire la soglia di accesso alle misure di reddito minimo. In alcuni contesti, il valore della soglia risulta dall'aggiornamento annuale di quanto stabilito inizialmente all'introduzione della misura, motivo per cui è spesso complesso ricostruire la logica della scelta. [...] In altri casi, il valore è definito facendo riferimento alle spese necessarie per coprire i bisogni considerati di base, attraverso una valutazione dei consumi di un paniere minimo di beni. [...] Alcuni Paesi fanno invece riferimento ad altri standard di minimo presenti nel welfare nazionale. In Olanda e Lussemburgo, ad esempio, il minimo è fissato attraverso un confronto con le soglie dei minimi salariali, di cui rappresenta una percentuale, in Portogallo il riferimento è la pensione sociale, mentre in Danimarca la soglia è fissata al 60 per cento dell'importo dell'indennità di disoccupazione per famiglie senza figli e all'80 per cento per quelle con figli.

Il computo delle risorse

Anche a questo riguardo, le situazioni sono piuttosto eterogenee. A un estremo vi sono Paesi, come Austria e Svezia, dove l'assenza di patrimonio rappresenta una pre-condizione per l'accesso alla misura. In Svezia, ad esempio, il reddito minimo (come, in generale, l'assistenza sociale) si attiva solo quando tutte le altre risorse sono esaurite. [...] All'estremo opposto, vi è il caso della Francia, che non prende in alcuna considerazione il patrimonio, prevedendo una valutazione patrimoniale solo qualora sia rilevata una discrepanza tra le risorse dichiarate e lo stile di vita. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il riferimento è sia al reddito sia al patrimonio, mobiliare e immobiliare, con limiti massimi che non devono essere superati. Franchigie specifiche sono spesso previste per la casa di abitazione e il mobilio. In Olanda, ad esempio, il limite di patrimonio ammissibile nel 2011 era di 5.555 € per una persona sola, e di 11.110 € per una famiglia, eventuale automobile inclusa, con una franchigia per l'abitazione di proprietà di 46.900 €. [...] In alcuni Paesi, quali Finlandia, Lussemburgo e Norvegia, le leggi, pur includendo le risorse patrimoniali in quelle rilevanti ai fini della prova dei mezzi, non specificano le risorse cui far riferimento né i valori soglia.

Un aspetto da tenere in considerazione è, inoltre, l'inclusione o l'esclusione di altri trasferimenti assistenziali nel calcolo del reddito. In linea gene-

rare, i trasferimenti a vario titolo ricevuti dall'assistenza sociale sono inclusi nelle risorse economiche che compongono la situazione economica familiare. Sono tuttavia riscontrabili delle eccezioni. Non costituiscono reddito ai fini dell'accesso alla misura, ad esempio, gli assegni familiari in Irlanda, Lussemburgo e Portogallo, mentre nel Regno Unito non sono conteggiati gli assegni per i figli minori. Le indennità educative e di studio vengono escluse in Austria e Portogallo, le indennità per la casa e/o il riscaldamento in Germania, Portogallo e Regno Unito, le indennità di cura in Austria e Lussemburgo e quelle di invalidità in Danimarca e Regno Unito.

Franchigie sono poi presenti in alcuni Paesi per quanto concerne il reddito di lavoro. Ad esempio, in Portogallo viene conteggiato solo l'80 per cento del reddito da lavoro, e in maniera simile in Finlandia viene escluso dal calcolo il 20 per cento del reddito di lavoro, fino a un massimo di 150 € al mese per nucleo familiare.

La disponibilità all'attivazione

Su questo piano si rileva, invece, una crescente omogeneità. Dalla fine degli anni Novanta, si assiste ovunque a una progressiva intensificazione degli approcci di attivazione, un concetto complesso legato alla disponibilità dei beneficiari a seguire determinate linee di condotta, in ambiti che possono spaziare dal perseguimento di uno stile di vita salubre all'assolvimento dell'obbligo scolastico per i figli, ma che sempre di più ruotano attorno alla disponibilità a lavorare o, comunque, a partecipare a percorsi di orientamento al lavoro e/o di formazione.

Nella maggior parte dei casi, inoltre, si assiste all'adozione di una logica sanzionatoria sempre più cogente. In Danimarca, ad esempio, per chi vive in coppia, se uno dei due componenti non trova lavoro in sei mesi, l'importo è immediatamente diminuito. In Germania, la mancata partecipazione a un corso di formazione o il rifiuto di un lavoro considerato idoneo comporta la riduzione del sussidio del 30 per cento per tre mesi, una seconda violazione porta a una riduzione del 60 per cento, mentre alla terza il beneficiario perde l'erogazione per i successivi tre mesi, con l'eccezione dei contributi per affitto e riscaldamento che sono pagati direttamente al padrone di casa. [...]

Le analisi comparate a livello europeo mostrano come le richieste di attivazione, così come le sanzioni a esse connesse, siano divenute particolarmente accentuate nei Paesi nordici e in Germania, Olanda e Austria (Sacchi, *cit.*).

2. L'ammontare e la durata del trasferimento

Nella gran parte dei Paesi considerati, l'erogazione si basa su un principio differenziale: fissato il valore della soglia d'accesso, il trasferimento colma la differenza tra le risorse del richiedente e il valore della soglia. Questo significa che tanto la soglia quanto le risorse prese in considerazione nella prova dei mezzi non determinano solo la possibilità di accedere alla misura, ma anche l'importo. Ovviamente, conta anche quanto della distanza dalla soglia si intende colmare. Secondo i dati Missoc aggiornati a luglio 2014, il tetto dei trasferimenti mensili base si muoverebbe tra i 178,15 € del Portogallo e i 1.433 € della Danimarca per persona sola, e tra i 374,10 € del Portogallo e i 3.808 € della Danimarca per coppia con due figli. In termini assoluti, nella maggior parte dei Paesi il trasferimento si aggira attorno ai 350 euro al mese netti per persona sola. Se, invece, si considera la percentuale di reddito mediano disponibile equivalente che il trasferimento fornisce, i valori per persona sola vanno da un minimo di circa il 20 per cento in Svezia e Norvegia al massimo del 40 per cento e 50 per cento di Danimarca, Lussemburgo, Irlanda e Olanda; per coppia con due figli invece ci si muove tra valori attorno al 25 per cento di Spagna, Svezia e Norvegia, e valori superiori al 50 per cento di Irlanda e Danimarca (dati OCSE relativi al 2013, esclusi i trasferimenti per le spese dell'abitazione).

In altri Paesi, invece, il trasferimento è graduato: fissato un minimo, all'aumentare del reddito guadagnato il trasferimento diminuisce solo di una data percentuale. Un esempio è fornito dalla Gran Bretagna e un altro dalla Francia (in entrambi i casi, il tasso di andamento si attesta attorno al 65 per cento). In alcuni Paesi, come la Germania, per importi minimi di ore di lavoro e di retribuzione, si permette anche di mantenere in pieno il diritto al sussidio.

Tipicamente, i Paesi aggiustano l'importo sulla base della numerosità familiare, seppur con scale di equivalenza differenti. In alcuni casi sono poi presi in considerazione anche altri elementi. [...]

In buona parte dei casi, i trasferimenti non sono soggetti a tassazione; fanno eccezione Danimarca, Lussemburgo, Olanda e Spagna. [...]

La durata è in generale illimitata o ampiamente rinnovabile nel tempo. In Spagna e Portogallo, la fruizione della misura è annuale, ma può essere rinnovata per un numero illimitato di volte, qualora le condizioni di indigenza permangano, previa formale verifica da parte dell'amministrazione

pubblica. La verifica periodica della situazione economica del beneficiario è prevista anche in altri Paesi, quali Austria, Germania e Svezia, in cui, tuttavia, la durata della misura non è limitata nel tempo.

3. Le modalità di amministrazione

La definizione del reddito minimo è, nella maggior parte dei Paesi, responsabilità nazionale. In Francia, Germania, Irlanda, Regno Unito e Belgio, la determinazione del valore della soglia è, ad esempio, fissata da un decreto o da una specifica indicazione del Governo (o del Parlamento), che stabilisce un valore unico valido su tutto il territorio nazionale. In Olanda, Irlanda e Finlandia, anche i livelli locali sono chiamati a collaborare con il livello nazionale per la determinazione della soglia minima. In Spagna e, forse inaspettatamente, in Svezia, il ruolo locale è più pronunciato anche sul piano del disegno, seppure anche in questi Paesi esista una struttura nazionale. [...] La gestione concreta, la verifica e l'erogazione, invece, vedono ovunque un ruolo centrale del livello locale e, in particolare, municipale.

Rispetto al grado d'integrazione fra redditi minimi, il panorama torna a essere più differenziato. Accanto alla Gran Bretagna, che con lo *Universal Credit*, lanciato nel 2013 e in fase di progressiva attuazione, mira a sostituire addirittura sei misure prima esistenti basate sulla prova dei mezzi (*Jobseeker's Allowance*, *Housing Benefit*, *Working Tax Credit*, *Child Tax Credit*, *Employment and Support Allowance* e *Income Support*), e ai Paesi scandinavi, che fanno leva essenzialmente su un unico strumento di reddito minimo, vi sono Paesi, come Germania, Spagna e Irlanda, dove sono presenti diversi insiemi di redditi minimi. [...]

Gradi d'integrazione diversa caratterizzano anche l'erogazione dei servizi che, con il progredire della strategia dell'attivazione, sono ovunque venuti ad affiancarsi all'erogazione dei trasferimenti monetari. Anche sotto la spinta europea, infatti, si è affermato un sempre maggior coordinamento tra servizi socio-sanitari, servizi di assistenza economica e servizi per il lavoro. [...] Oltre a un'integrazione di tipo istituzionale, caratterizzata dalla creazione di agenzie uniche, si registra in alcuni casi anche un'integrazione di tipo funzionale, in particolare nell'ambito dei servizi accessori (Sacchi, *cit.*). Un recente studio comparato sugli aspetti organizzativi dei sistemi a sostegno dei percorsi d'inclusione sociale sottolinea come tale connessione tra servizi, anche messi in campo da diversi livelli di governo, sia particolarmente rilevante nell'offrire un effettivo aiuto all'attivazione individuale (Heindenreich

et al., 2014). [...] In diversi Paesi, come Germania, Gran Bretagna e Svezia, è in atto un progressivo ricorso anche a erogatori di servizi privati e a scopo di profitto (su alcuni problemi, cfr. Larsen, Wright, 2014).

4. Lo spazio del reddito minimo nelle più complessive politiche sociali

Un ultimo aspetto concerne lo spazio occupato dai redditi minimi all'interno del più complessivo sistema di protezione sociale. Fermo restando che in tutti i Paesi il reddito minimo si accompagna ad altre misure selettive di sussidio a determinati consumi nonché a minimi salariali (nella gran parte dei Paesi considerati stabiliti per legge), assistiamo ancora oggi alla contrapposizione tipicamente rilevata dalla letteratura fra i Paesi scandinavi, con uno stato sociale caratterizzato da trasferimenti universali e istituti più generosi di sicurezza sociale, che attribuiscono al reddito minimo e alle più complessive politiche selettive un ruolo residuale, e Paesi, come la Gran Bretagna, dove il reddito minimo e il più generale comparto assistenziale hanno un peso maggiore.

Ciò nondimeno, si registrano diversi segnali di cambiamento nel mix fra le componenti selettive e quelle previdenziali/universali, che vanno verso un ampliamento dello spazio dei redditi minimi. Da un lato, la causa è da ricercare in cambiamenti istituzionali. [...] Dall'altro lato, se le condizioni del mercato del lavoro mutano e aumenta il numero dei poveri e di chi non è protetto dai regimi previdenziali, aumenta inevitabilmente il ruolo del reddito minimo anche a parità di regime istituzionale, come sembra essere il caso della Svezia (Angelin *et al.*, cit.).

Un ampliamento dello spazio dei redditi minimi, occorre sottolineare, non implica necessariamente una migliore protezione per chi sta peggio. Al contrario, come appena indicato, un aumento della spesa potrebbe semplicemente riflettere un aumento del numero di beneficiari e ciò potrebbe anche avvenire a fronte di una diminuzione del sostegno. Nonostante alcune eccezioni, [...] questo sembra essere il caso per la maggior parte dei Paesi europei. A partire dalla metà degli anni Novanta, infatti, si registra una crescente inadeguatezza degli schemi di reddito minimo nel contrasto alla povertà dei soggetti in età da lavoro (Marx *et al.* 2015; Marchal *et al.*, 2014).

L'articolo è un estratto dal volume delle autrici *Il reddito di base*, Ediesse, 2016

Riferimenti bibliografici

Angelin A., Johansson H. e Koch M. (2014), *Patterns of institutional change in minimum income protection in Sweden and Germany*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», 30, 2, pp. 165-179.

BIN Italia (2012), *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano.

Goedernè T. (2012) *Minimum income protection for Europe's elderly. What and how much has been guaranteed during the 2000s?* in I. Marx e K. Nelson (eds.), *Minimum Income Protection in Europe*, Palgrave-MacMillan, Basingstoke.

Heindenreich M., Petzold N., Natili M. e Panican A. (2014), *Active inclusion as an organisational challenge: integrated anti-poverty policies in three European countries*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», 30, 2, pp. 180-198.

Larsen F. e Wright S. (2014), *Interpreting the Marketization of Employment Services in Great Britain and Denmark*, in «European Journal of Social Policy», 24, 5, pp. 455-469.

Madama I. (2012), *La politica socio-assistenziale*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, pp. 239-294.

Marchal S., Marx I. e Van Mechelen N. (2014), *The Great-Wake Up Call? Social Citizenship and minimum income provisions in times of crisis*, in «Journal of Social Policy», 43, 2, pp. 247-267. Marx I., Nolan B. e Olivera J. (2015), *The Welfare States and Anti-Poverty Policy in Rich Countries* in A. Atkinson e F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, vol.2B, Elsevier, Amsterdam.

Sacchi S. (2013), *Lezioni da alcune esperienze europee*, in http://www.frdb.org/upload/file/presentazione_sacchi.pdf

SCHEDA

Il REI – Reddito di Inclusione

di Eugenio Graziano



Dal 1 gennaio 2018, l'Italia si è dotata di una misura di sostegno al reddito strutturale – il Reddito di Inclusione - dopo essere stata, per oltre due decenni, uno dei pochi paesi europei in cui non era presente tale intervento. Il ReI è l'ultima tappa di un percorso sperimentale di misure di sostegno al reddito su scala nazionale iniziato nel 2013, che ha visto aumentare gradualmente l'inclusività di tali misure. La prima misura è stata la Carta Acquisti sperimentale (CAS), che ha coinvolto le 12 città italiane con più di 250 mila abitanti per un anno di sperimentazione. Questa misura estremamente categoriale (oltre alla prova dei mezzi, sono stati posti vincoli sulla composizione familiare, presenza di minori e anche sulla condizione lavorativa) per quanto ristretta nel tempo si presenta come innovativa nel contesto italiano per il vincolo che introduce tra attivazione e condizionalità di accesso alla misura. Al termine del periodo di sperimentazione della CAS, è stato approvato il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), che a partire

dal 2016 ha esteso la sperimentazione della misura sia su base territoriale sia sulla platea di possibili beneficiari - decadono i requisiti lavorativi - pur rimanendo una misura categoriale e mantenendo l'impostazione di condizionalità del beneficio alla sottoscrizione di un progetto di attivazione a livello familiare. Nel 2015 è stata introdotta un'ulteriore misura di sostegno al reddito anch'essa categoriale, l'Assegno di Disoccupazione, a cui avevano accesso coloro i quali, al termine della fruizione della Naspi (Nuova assicurazione sociale per l'impiego), non avessero ancora trovato occupazione e contemporaneamente soddisfacessero alcuni requisiti di ordine economico patrimoniale, familiare e anagrafico - una soglia ISEE di accesso, nuclei con figli minorenni e lavoratori vicini al pensionamento. Anche questa misura era condizionata alla disponibilità a intraprendere un progetto personalizzato stilato dai centri per l'impiego.

Il percorso di sperimentazione si conclude con l'avvio nel gennaio 2018 del Reddito di Inclusione. Tale misura mantiene gli aspetti di attivazione e condizionalità, ma aumenta l'inclusività dei criteri di accesso economici e, a partire dal 1 luglio 2018, rimuove alcuni parametri categoriali, inserendosi nel modello dell'universalismo selettivo: decadono i requisiti familiari, ma permangono quelli economico-patrimoniali e di cittadinanza. Il Rei si compone di beneficio economico e collegato ad un progetto personalizzato di attivazione, la cui sottoscrizione e adempimento sono vincolanti per l'ottenimento del trasferimento economico. Passeremo alla presentazione delle principali caratteristiche della misura.

1. Requisiti - Chi può accedere

a) Requisiti economico - patrimoniali

- 1) un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ad euro 6.000;
- 2) un valore dell'ISRE non superiore ad euro 3.000;
- 3) un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad euro 20.000;
- 4) un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000;

+

- 1) no autoveicoli o motoveicoli immatricolati nei ventiquattro mesi precedenti, sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui e' prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente;
- 2) nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto

b) Requisiti di residenza

- 1) cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- +
- 2) residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda;

c) Composizione del nucleo - Decaduti al primo luglio 2018

- 1) presenza di un componente di età minore di anni 18;
- 2) presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore ovvero di un suo tutore;
- 3) presenza di una donna in stato di gravidanza accertata, presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto;
- 4) presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale ed abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione, ovvero, nel caso in cui non abbia diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei necessari requisiti, si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi.

2. Il beneficio economico

Nella tabella sottostante sono riportate le soglie massime del beneficio economico assegnate al variare dei componenti del nucleo. Il trasferimento effettivamente erogato è calcolato come il differenziale tra la soglia massima e l'indice ISRE meno eventuali trattamenti assistenziali.

Numero componenti	Beneficio massimo mensile
1	187,50 €
2	294,50 €
3	382,50 €
4	461,25 €
5	534,37 €*
6 o più	539,82 €*

* Importi modificati per effetto della Legge di Bilancio 2018
(Fonte Ministero del Lavoro e Politiche Sociali)

Il trasferimento economico è erogato tramite una carta prepagata e ricaricabile del circuito Poste Italiane, che può essere utilizzata in tre modalità:

- prelevare in contante metà dell'importo mensile entro un limite di 240 euro, al costo del servizio (1 euro per prelievo);
- fare acquisti tramite POS in tutti i supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati;
- pagare le bollette elettriche e del gas presso gli uffici postali.

3. Il progetto di attivazione

Come già ricordato la sottoscrizione del progetto e il suo adempimento sono condizione vincolante per il mantenimento del beneficio economico. In primo luogo, il nucleo beneficiario idoneo deve essere sottoposto ad una valutazione da parte di un'equipe di operatori sociali che prende in considerazione aspetti multidimensionali delle problematiche e dei bisogni del nucleo: condizioni personali e sociali; situazione economica, lavorativa e profilo di occupabilità, educazione, istruzione, formazione, condizione abitativa, reti familiari, di prossimità e social. L'esito di tale valutazione porta a percorsi di attivazione differenti e diversificati, talvolta complementari, in capo a istituzioni diverse:

- ai soli Centri per l'Impiego (patto di servizio) , in caso siano riscontrati problematiche riconducibili unicamente a questioni di ordine lavorativo;
- ai soli servizi sociali, per questioni non complesse e che non richiedono la formulazione di interventi congiunti;
- all'equipe multidisciplinare, nel caso di interventi congiunti e complementari.

La parte gestione e programmazione dell'attivazione è realizzata a livello locale coinvolgendo terzo settore, impresa sociale e, in generale, le reti di governance locali. I fondi per questo settore di intervento derivano in parte da una quota di un fondo nazionale specifico previsto ad hoc dalla normativa più fondi derivati dal PON Inclusionione (cofinanziato dal FSE).

4. Durata della prestazione.

Quanto a lungo si può essere beneficiari?

La durata del beneficio del REI è di 18 mesi, a meno che non cambino le condizioni economiche del nucleo. Al termine di questo primo periodo, prima di poter accedere nuovamente alla misura, sono necessari sei mesi di intervallo, in seguito ai quali si può richiedere l'accesso alla misura per ulteriori 12 mesi.

5. Sanzioni e vincoli

Il ReI prevede vincoli rispetto all'adesione al progetto e sanzioni modulari sia per il non rispetto delle dichiarazioni, sia per l'inadempienza agli impegni del progetto personalizzato, che vanno da decurtazioni del trasferimento economico al decadimento in caso di reiterazioni, sia per la non accettazione di un'offerta lavorativa adeguata senza giustificato motivo da parte di uno dei componenti del nucleo, per cui è prevista la sospensione del sussidio.

6. Alcuni dati (Osservatorio INPS) gennaio-settembre '18

Di seguito sono riportati alcuni dei primi dati forniti sui primi 9 mesi di implementazione (solo tre mesi fanno riferimento alla misura allargata):

- Nel periodo gennaio-settembre dell'anno 2018, 379 mila nuclei familiari (più di 1 milione di persone)
- Nelle regioni del sud il 69% dei nuclei beneficiari
- Il 47% dei nuclei beneficiari di ReI, risiedono in sole due regioni: Campania e Sicilia
- Calabria, Lazio, Lombardia e Puglia coprono un ulteriore 28% dei nuclei
- Persone coinvolte ogni 10.000 abitanti: 184
- REGIONI persone coinvolte ogni 10.000 abitanti: Valori massimi in Sicilia 540, Campania 517 e Calabria 389

- REGIONI persone coinvolte ogni 10.000 abitanti Valori minimi in Friuli Venezia Giulia ed in Trentino Alto Adige: 23 in entrambe le regioni
- Il 10% dei nuclei risulta extracomunitario, (per cittadinanza del richiedente) con un'incidenza che sale al 30% nelle regioni del Nord
- Nel mese di luglio 2018 si hanno il 76% di “nuovi” nuclei beneficiari rispetto al mese di giugno (effetto allargamento)
- A partire da luglio il 41% dei nuclei è unipersonale
- L'importo medio mensile erogato nel periodo gennaio-settembre 2018 è di 305 euro.

SCHEDA

Il Reddito di Cittadinanza

di Sandro Busso



A poco più di un anno dall'entrata in vigore del ReI, e a pochi mesi dall'allargamento dei requisiti relativi alla composizione del nucleo che hanno allargato in modo consistente la platea degli aventi diritto, il Consiglio dei Ministri ha approvato in data 17 gennaio 2019 il decreto legge che istituisce il Reddito di Cittadinanza (RDC). L'iter prevede l'entrata in vigore nel giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, a cui seguono da legge 60 giorni per l'iter parlamentare di conversione in legge. Il testo al momento reso pubblico è dunque passibile di ulteriori modifiche nei suoi passaggi alle Camere, che dovrebbero tuttavia, salvo sorprese, non alterare l'impianto della misura. La breve scheda che segue (realizzata a due giorni dall'approvazione del decreto) può dunque contenere informazioni destinate a rivelarsi errate nel prossimo futuro. La data prevista di avvio della misura è individuata nell'aprile 2019. Se i tempi relativamente rapidi di emanazione del decreto possono in parte sorprendere, va detto tuttavia che la proposta riprende in buona parte la struttura del reddito di cittadinanza oggetto di un disegno di legge proposto dal Movimento 5 Stelle nell'ottobre 2013, a pochi mesi dall'inizio della scorsa legislatura. Il disegno attuale presenta ovviamente alcune modifiche, principalmente orientate in direzione di un restringimento della base dei potenziali beneficiari, ragionevolmente dettata da motivi di budget.

Il problema della copertura economica rappresenta ad oggi la principale incognita della misura in via di istituzione. Il governo stima che la misura raggiungerà circa 5 milioni di persone (1 milione e 375 mila nuclei, di cui il 47% al Centro-Nord e il 53% al Sud e Isole (fonte www.governo.it). Nondimeno, il decreto-legge specifica che il reddito di cittadinanza “costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”, vincolando di fatto l’accesso alla disponibilità economica. Sempre nel testo del decreto, la copertura è indicata come nella misura di “5.974 milioni di euro nel 2019, di 7.571 milioni di euro nel 2020, di 7.818 milioni di euro nel 2021 e di 7.663 a decorrere dal 2022”.

I nodi da sciogliere sono dunque due.

Il primo riguarda l’adeguatezza dello stanziamento rispetto al raggiungimento del target prefissato. Dividendo la copertura economica per il numero di nuclei previsti, la spesa media per nucleo familiare risulta infatti essere pari a circa 4300 € (430 € al mese da aprile a dicembre), lontana dalle soglie previste. Il dato tuttavia è puramente indicativo, dal momento che le soglie rappresentano l’importo massimo, previsto per nuclei a reddito zero. L’importo reale sarà invece pari alla differenza tra la soglia e il reddito dei beneficiari. Le previsioni al momento non sono dunque possibili, e solo i primi dati reali sugli importi erogati potranno dare maggiori indicazioni. Va tuttavia notato che in caso di insufficiente copertura il trade-off sarà tra la riduzione degli importi o la diminuzione del numero dei beneficiari (al momento l’ipotesi più probabile, essendo le soglie fissate per legge).

Il secondo nodo riguarda invece la differenza tra i beneficiari previsti e il numero di persone potenzialmente in possesso dei requisiti per accedere al RDC. La soglia di reddito fissata dal decreto è infatti sostanzialmente analoga alla cosiddetta soglia di povertà relativa (e non di povertà assoluta, come erroneamente sostenuto da diversi rappresentanti del governo e dai documenti resi pubblici fin qui), pari al 60% del reddito mediano (ovvero del reddito della persona che si colloca esattamente a metà della distribuzione dal più ricco al più povero). Secondo i dati Eurostat, in Italia nel 2017 il 20,3% degli abitanti si trovava al di sotto di tale soglia, pari a poco meno di 14 milioni persone. Se intuitivamente si coglie la distanza tra tale numero e la platea di 5 milioni di beneficiari prevista dal governo, anche in questo caso i calcoli sono prematuri e impossibili allo stato attuale. I requisiti in materia di residenza e di permesso di soggiorno (che vedremo nel dettaglio di seguito) possono infatti ridurre in modo sensibile il numero degli aventi diritto, anche se il loro effetto è difficile da stimare allo stato attuale.

Infine, anche l'ipotizzata distribuzione tra Nord e Sud (47% contro 53%) appare poco plausibile salvo una distribuzione a monte delle risorse. I dati relativi all'accesso al REI (confronta scheda) mostrano infatti una differenza molto maggiore, dal momento che il 69% dei beneficiari si trova nel Mezzogiorno. La questione ha tuttavia evidenti implicazioni politiche per l'attuale maggioranza, e sarà dunque da monitorare attentamente.

Quanto all'impianto della misura, che illustreremo nel dettaglio a breve, si possono fare alcune semplici considerazioni generali. La struttura generale rispecchia a livello di impostazione quella del REI, ovvero una misura composta da un beneficio economico e da un percorso di attivazione che costituisce un vincolo per i beneficiari. Si rilevano però due differenze fondamentali. La prima e più evidente è l'importo erogato, pari a 4 volte superiore per una persona sola. In generale la generosità della misura sarebbe tra le più alte in Europa in termini assoluti, e rappresenta un caso senza uguali in termini relativi, dal momento che sarebbe l'unico caso in cui l'importo equivale alla soglia di povertà relativa (cfr articolo Bolzoni e Granaglia). Il livello delle soglie determina anche un'inevitabile allargamento della platea di beneficiari (è tuttavia importante ricordare che il concetto di "reddito di cittadinanza" individua una misura rivolta a tutti i cittadini, e non soltanto ad una parte di essi). La seconda differenza consiste invece in un inasprimento della condizionalità, in particolare per quanto riguarda la presenza di ore di lavoro non retribuito e l'obbligo di accettare proposte di lavoro, orientamento rintracciabile nell'eloquente titolo delle slide ufficiali "Norme anti-divano". Di seguito la misura nel dettaglio, ricostruita a partire dal testo del decreto-legge approvato dal Consiglio dei Ministri (al momento in cui scriviamo non ancora pubblicato in G.U.) e dal materiale di presentazione ufficiale disponibile sul sito www.governo.it.

1. Requisiti - Chi può accedere

A) Requisiti economico-patrimoniali

1. un valore dell'ISEE inferiore a 9.360 euro
2. un valore del reddito familiare equivalente non superiore ad euro 6.000, incrementato a 7.560 € per la pensione di cittadinanza; la soglia è incrementata a euro 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione

3. un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a euro 30.000;
4. un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino a un massimo di euro 10.000; i valori sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente con disabilità.

+

1. no autoveicoli o motoveicoli immatricolati nei sei mesi precedenti, o di cilindrata superiore a 1600cc per gli autoveicoli e 250cc per i motoveicoli. Sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente;
2. nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto

B) Requisiti di residenza

1. cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

+

2. residente in Italia da almeno 10 anni al momento della presentazione della domanda, di cui gli ultimi due anni in modo continuativo

C) Ulteriori motivi di esclusione

1. Non hanno diritto al Rdc i soggetti che si trovano in stato detentivo, per tutta la durata della pena,
2. Non hanno diritto al Rdc coloro che sono ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra amministrazione pubblica.
3. Non hanno diritto al Rdc i nuclei familiari che hanno tra i componenti soggetti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie nei do-

dici mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa.

2. Il beneficio economico

Il beneficio economico si compone di due voci:

a) una componente a integrazione del reddito familiare fino alla soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza

b) una componente a integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto in locazione fino a un massimo di euro 3.360 annui. (o in alternativa nella misura della rata mensile del mutuo e fino a un massimo di 1.800 euro annui).

Nella tabella sottostante sono riportati alcuni esempi di soglie massime del beneficio economico assegnate al variare della composizione del nucleo. Il trasferimento effettivamente erogato è calcolato come il differenziale tra la soglia massima e il reddito disponibile, meno eventuali trattamenti assistenziali. Per le persone di età superiore ai 67 anni il reddito di cittadinanza assume la denominazione di "pensione di cittadinanza".

nucleo	integrazione reddito	contributo affitto	totale	scala (max 2,1)
1 componente	500	280	780	1
1 adulto, 1 minorenni	600	280	880	1.2
2 componenti adulti	700	280	980	1.4
1 adulto, 2 minorenni	700	280	980	1.4
2 adulti, 1 minorenni	800	280	1080	1.6
3 adulti	900	280	1180	1.8
1 adulto, 3 minorenni	800	280	1080	1.6
2 adulti, 2 minorenni	900	280	1180	1.8
3 adulti, 1 minorenni	1000	280	1280	2
4 adulti	1050	280	1330	2.1
2 adulti, 3 minorenni	1000	280	1280	2
3 adulti, 2 minorenni	1050	280	1330	2.1
Pensione di Cittadinanza	integrazione reddito	contributo affitto	totale	scala (max 2,1)
1 componente +67 anni senza casa	630	150	780	
2 componenti +67 anni	882	150	1032	1.4

(fonte: www.governo.it)

Il trasferimento economico è erogato tramite una carta prepagata, le cui modalità di utilizzo sono al momento equiparabili a quelle delle carte attivate nel corso delle precedenti misure (acquisti POS in supermercati e farmacie, pagamento bollette). Le differenze principali sono:

- la Carta Rdc permette di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore a euro 100,00 per un singolo individuo, moltiplicato per la scala di equivalenza;
- nel caso di misure di sostegno alla locazione o al pagamento del mutuo la Carta Rdc permette di effettuare un bonifico mensile;
- le movimentazioni sulla Carta Rdc sono messe a disposizione delle piattaforme informatiche.

3. Il progetto di attivazione

Come già ricordato la sottoscrizione di un progetto di attivazione e il suo adempimento sono condizione vincolante per il mantenimento del beneficio economico. Tuttavia la ricostruzione di questo asse della misura è quello più problematico allo stato attuale, dal momento che dovrà coinvolgere le realtà territoriali e che alcune misure (quali l'assunzione dei cosiddetti "navigator", che tanto spazio ha avuto nel dibattito mediatico) sono ancora attualmente in fase di definizione. Allo stato attuale, tuttavia, è possibile fornire alcune coordinate generali.

Il patto da siglare riguarda "tutti i componenti il nucleo familiare che siano maggiorenni, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi o di formazione". Sono esclusi dagli obblighi "i beneficiari della Pensione di cittadinanza ovvero i beneficiari del Rdc pensionati o comunque di età pari o superiore a 65 anni, nonché i componenti con disabilità".

I percorsi di attivazione ricalcano almeno in parte la norma del ReI, ma nello specifico sono previsti tre diversi "patti":

- il Patto per il Lavoro, da siglare con un Centro per l'Impiego o un'Agenzia per il Lavoro, per persone adeguatamente formate;
- il Patto per la Formazione, da siglare con Enti di formazione bilaterale, Enti interprofessionali o Aziende, per chi necessita di ulteriore formazione;
- il Patto per l'Inclusione Sociale che coinvolgerà sia i servizi sociali che i Centri per l'Impiego per persone non ritenute in grado di lavorare.

Oltre alla sottoscrizione del progetto personale, «Nell'ambito del Patto per il Lavoro e del Patto di Inclusione, i beneficiari saranno tenuti a partecipare a progetti utili alla collettività predisposti dai comuni, fino ad 8 ore settimanali».

Infine, sono previsti incentivi per le imprese che assumono i beneficiari di RDC, calcolati come la differenza tra 18 mensilità e il numero di mensilità già ricevute dal beneficiario.

4. Durata della prestazione. Quanto a lungo si può essere beneficiari?

La durata del beneficio è di 18 mesi, a meno che non cambino le condizioni economiche del nucleo. Al termine di questo primo periodo, il beneficio è rinnovabile previa sospensione di almeno un mese (che non si applica alla pensione di cittadinanza)

5. Sanzioni e vincoli

Il RDC prevede vincoli rispetto all'adesione al progetto e sanzioni modulari sia per il non rispetto delle dichiarazioni, sia per l'inadempienza agli impegni del progetto personalizzato, che vanno da decurtazioni del trasferimento economico al decadimento in caso di reiterazioni. Incorre in sanzioni chi:

- Non sottoscrive il Patto per il Lavoro o per l'Inclusione sociale;
- Non partecipa alle iniziative formative e non presenta una giustificazione;
- Non aderisce ai progetti utili per la comunità predisposti dai Comuni;
- Non aggiorna le autorità competenti sulle variazioni del proprio nucleo;
- Fornisce dati falsi. In questo caso, si rischiano da 2 a 6 anni di carcere.
- Rifiuta la terza offerta di lavoro congrua. Nello specifico le offerte di lavoro avranno le seguenti caratteristiche:

1. entro i primi 12 mesi, la prima offerta di lavoro potrà arrivare nel raggio di 100 km - 100 minuti di viaggio. Se viene rifiutata la seconda offerta potrà arrivare nel raggio di 250 km e se anche questa viene rifiutata, la terza offerta potrà arrivare da tutta Italia;
2. dopo il 1° anno, anche la prima offerta potrà arrivare fino a 250 km, mentre la terza potrà arrivare da tutto il territorio nazionale;
3. dopo i 18 mesi tutte le offerte possono arrivare da tutto il territorio nazionale.
4. Per le famiglie con persone con disabilità, le offerte di lavoro non potranno mai superare i 250 km.

Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autoderminazione delle persone

di Giuseppe Bronzini

1. Premessa

Finalmente ha visto la luce il decreto legge istitutivo di un “reddito di cittadinanza” (d’ora in poi Rdc) voluto dal Movimento 5 Stelle come elemento “identitario” della sua partecipazione all’attuale Governo.

In queste intervento prenderemo ad esame solo questa misura evitando di misurarci sulla natura generale del Governo presieduto dal prof. Conte e sulle sue politiche unitariamente considerate, a cominciare da quelle in materia migratoria che sembrano calpestare principi basilari della cultura giuridica moderna (e non solo, persino di quella antica) per finire al rapporto “sovversivo” con le istituzioni europee. Neppure esamineremo se davvero occorre andare a uno scontro così violento con l’Unione europea per finanziare (in deficit) una legge dal costo complessivo di circa 7 miliardi, molto di meno – quindi – di altre (poco efficaci, certamente meno urgenti, ma molto costose) precedenti iniziative adottate dal Governo Renzi come quella sugli 80 euro o sugli sgravi a pioggia per promuovere il contratto cosiddetto a tutele crescenti (privo in genere della tutela della reintegrazione) che sono state coperte con il mero ricorso alla clausole di flessibilità. Nemmeno vorrei trattare l’irrazionalità di voler coniugare una misura universalistica e inclusiva nei suoi propositi come il Rdc con altre che, addirittura, riducono le entrate tributarie (condono e *flax tax* per gli autonomi) o incentivano la vecchia strada dei pensionamenti *ante tempus* (nonostante il primo provvedimento comporti già una copertura dei bisogni vitali per eventuali incapienti vicini alla pensione) che ha reso la vicenda molto più complessa e allarmante di quanto non fosse in sé.

Ci limitiamo al solo esame del decreto legge sul Rdc perché costituisce un provvedimento doveroso, necessario per salvaguardare la coesione sociale di questo paese, unico tra i 28 aderenti all’UE ad essere privo sino ad oggi di una misura di contrasto della povertà e del rischio di esclusione sociale, che l’Europa notoriamente ci chiede da anni in tutte le Raccomandazioni sui cosiddetti “piani di riforma nazionali” cioè quell’insieme di politiche

economiche che gli Stati devono presentare agli organi sovranazionali perché venga valutata la loro idoneità alla luce degli obiettivi strategici dell'Unione. Una situazione incancrenitasi negli anni e precipitata durante la crisi economica internazionale che ha portato l'Italia a possedere il non invidiabile record del più alto tasso di incremento dei soggetti a rischio di esclusione sociale in UE, nonostante la Strategia Europa 20-20 obblighi entro il 2020 alla riduzione del 20 per cento del loro numero; questo secco dato statistico si tramuta in milioni di persone in povertà assoluta e decine di milioni di in povertà relativa.

L'Italia sino a ieri era, quindi, l'unico paese (nell'Unione) a essere privo di quell'istituto che nella modernità è stato pensato per fronteggiare direttamente e con efficacia immediata il fenomeno della privazione dei basilari "mezzi di vita" e cioè il reddito minimo garantito (RMG), "costituzionalizzato" dall'art. 34 della Carta di Nizza, sancito anche dalla Carta sociale europea (artt. 30 e 31) e al centro dei cosiddetti "principi comuni di *flexicuity*" (*catch word* della politica sociale dell'Unione del 2007) e del "pilastro europeo dei diritti sociali" varato nel 2017, tutti documenti e testi regolarmente sottoscritti dal bel paese nel corso degli anni.

2. La distinzione tra le forme di tutela dei "minimi vitali"

Ormai anche il grande pubblico, persino quello italiano sino a pochi anni orsono molto distratto sul tema, ha compreso che esistono due grandi strade per garantire i "minimi vitali" in una data comunità politica. La prima è quella che si usa chiamare "selettiva" e consiste nella protezione "mirata" di coloro che sono concretamente al di sotto di una soglia reddituale in grado di salvaguardare una vita libera e dignitosa (riportandoli a un livello di reddito accettabile); la seconda è quella che prevede l'attribuzione a ognuno (senza condizioni di sorta e indipendentemente dalle condizioni socio-economiche) di questa risorsa monetaria "di base" come pre-condizione e presupposto della comune cittadinanza che quindi, per principio e in modo tassativo, dovrebbe riservare una zona di uguaglianza per tutti, a partire dalla quale i singoli sarebbero poi liberi di compiere le proprie scelte (anche lavorative) in condizioni di eguaglianza di opportunità.

Secondo una definizione puramente convenzionale la prima strada (chiamata dell'"universalismo selettivo") conduce alla misura del reddito minimo garantito (RMG), chiamato in alcuni paesi anche reddito di inclusione, di solidarietà attiva (e via dicendo) consistente nell'erogazione

di una somma di denaro tale da eliminare il rischio di esclusione sociale (almeno in Europa, secondo un approccio più ampio del mero contrasto della povertà) e di altre misure di aiuto e sostegno indiretto, condizionata a un accertato stato di bisogno (il cosiddetto *means test*) e, in genere, alla disponibilità ad accettare occasioni di lavoro (“congrue”, secondo le esperienze dei paesi occidentali più avanzati e cioè coerenti con le competenze del soggetto) e/o a seguire percorsi di formazione professionale. L'altra strada è, invece, quella (sempre secondo una stipulazione definitoria tra gli studiosi e tra gli organismi internazionali) del reddito di base (*basic income*) o anche reddito di cittadinanza o reddito universale per cui questa copertura dei “bisogni vitali” spetterebbe a tutti senza vincoli o obblighi di sorta (1). La prima *policy* è ufficialmente adottata dall'ILO che, oggi, contempla come ipotesi in campo degna di attenzione anche la seconda (2).

Esistono tra questi due schemi soluzioni intermedie ma appare comunque evidente che la proposta del Movimento 5Stelle (e di altre forze politiche) nella passata legislatura e anche quella del Governo presieduto dal prof. Conte (3), seppur chiamata “reddito di cittadinanza”, è in realtà, seguendo la classificazione degli studiosi, un RMG come quello in vigore in tutti i paesi dell'Unione salvo l'Italia e la Grecia (4), cioè di tutela dei soli soggetti in situazione di concreto bisogno (da verificare da parte degli organi deputati a riconoscerlo).

Per quanto sopra detto chiamare “reddito di cittadinanza” una proposta di RMG può essere forse non corretto perché può provocare equivoci (spesso voluti) nel dibattito pubblico ingenerando la convinzione che tutti ne abbiano diritto ma in sé la definizione non appare arbitraria in quanto non è in assoluta tensione con il contenuto. La storia delle due varianti dello *ius existantiae* (a lungo non distinte tra loro per lo meno sino agli anni Sessanta del secolo scorso) è comune e comune è il loro fine, sia pure perseguito con mezzi diversi: garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa fondata su scelte individuali non imposte. Anche il RMG a ben guardare rappresenta una prestazione resa a favore della “cittadinanza”, pur selezionando quella “bisognosa” e in difficoltà; ma, soprattutto in situazioni storiche come l'attuale, nelle quali la precarietà e l'incertezza “esistenziale” costituiscono un rischio che si diffonde a macchia di leopardo, questa evocazione terminologica del legame sociale che stringe coloro che vivono stabilmente in un determinato territorio non è un imbroglio ma la sottolineatura di un principio di coesione elementare tra cittadini che andrebbe valorizzato e reso effettivo con istituti adeguati. Semmai l'evocazione della cittadinanza sembrerebbe alludere a un percorso di graduale evoluzione,

per le ragioni che si diranno, da una tutela dei soli bisognosi a meccanismi più larghi e inclusivi di promozione delle scelte individuali e collettive. Non hanno quindi molto senso le critiche che si incentrano sul “nome” scelto per l’introduzione di un diritto al reddito minimo. Del resto la confusione tra i due termini è molto frequente anche in documenti internazionali e lo “sfondamento” terminologico è già stato compiuto nel 2004 con la legge della Regione Campania (oggi decaduta) che, pur accordando un misero sussidio per situazioni di grave disagio sociale, si chiamava reddito di cittadinanza: eppure all’epoca nessuno aveva accusato il Governatore Bassolino di avere ingenerato speranze non mantenute.

3. La lunga attesa

Da 21 anni l’Italia aspettava l’introduzione di un RMG. Nel 1998 il Rapporto Onofri, dal nome del Presidente di una Commissione nominata dal primo Governo Prodi per valutare il grado di universalismo e inclusività del nostro welfare, denunciò l’assenza di una misura del genere nel nostro ordinamento diversamente dai principali paesi dell’Unione che da tempo se ne erano dotati per combattere la povertà, migliorare la coesione sociale e consentire alle persone in difficoltà transizioni non traumatiche verso nuove opportunità di lavoro. Nel 1998 fu anche varata una prima sperimentazione in alcune zone disagiate di un Reddito minimo di inserimento ma negli anni dei Governi di Berlusconi questo primo tentativo (seguito anche da alcune Regioni come la Campania) fu abbandonato: si passò all’elargizione di *social card* di circa 40 euro mensili per situazioni di indigenza assoluta, spesso rimaste inutilizzate per le complicazioni burocratiche per ottenerle.

Nel frattempo però il RMG veniva introdotto in tutti i paesi UE. Tre Raccomandazioni della Commissione europea del 1992, del 2008 e infine del 2017 ne hanno precisato i contenuti: il RMG deve essere pari al 60 per cento del reddito mediano da lavoro dipendente per ciascuno Stato e deve contemplare – se necessario – anche un aiuto per l’abitazione e per il pagamento le bollette dei servizi essenziali (il cosiddetto reddito indiretto) e per le spese “impreviste”. Al di fuori dell’Europa sono moltissimi i paesi che riconoscono questo istituto: dal Canada, al Sudafrica, al Brasile e a parecchi stati sudamericani, all’India, alla Corea, al Giappone e via dicendo . Non è, quindi, una prestazione “esotica” e stravagante ma un correlato necessario di quella centralità che nel costituzionalismo moderno ha assunto

il concetto di dignità della persona e della sua libertà di autodeterminazione anche nella sfera lavorativa. In Europa ha carattere certamente non facoltativo (l'Italia negli ultimi 15 anni è stato sempre invitata a introdurlo sia dalla Commissione europea che dal Consiglio europeo): un paese che non ha un sostegno “di base” per i soggetti in difficoltà è visto come inaffidabile, una polveriera pronta a deflagrare, un ordinamento iniquo che non riconosce come cittadini *pleno iure* disoccupati, emarginati o giovani che non riescono a trovare lavoro. È indecente lasciare gli ultimi in mezzo alla strada: piacerà o meno ma è un punto fermo del costituzionalismo contemporaneo. Si tratta di un principio che in genere (in UE) governi di destra, di centro o di sinistra rispettano (anche se con diversi livelli di generosità) e che non viene revocata in dubbio nei passaggi di maggioranza.

Ha dell'incredibile che non siano stati la sinistra e i grandi sindacati confederali a imporre questa “svolta” del nostro *welfare*, sì da renderlo operante proprio nei confronti di coloro che sono più in difficoltà, che sono stati esclusi dal gioco economico e sociale non per scelta ma per mancanza di opportunità, di cittadini che – non godendo di una copertura dei bisogni vitali – non possono godere del diritto fondamentale primario, in quanto connesso ai valori fondanti una comunità politica democratica, a un'«equa partecipazione alla vita sociale, culturale e politica del proprio paese» nella parole di una nota sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 2010 a proposito del *menschenwürdigen Existenzminimums* (espressione che si può tradurre in «reddito minimo adeguato a una vita dignitosa»).

Il disprezzo con cui si guarda, in molti ambienti, al ceto politico italiano nel suo insieme si è certamente nutrito della sconvolgente constatazione dell'inconcludenza e del cinismo con cui questo si è per decenni disinteressato del tema del cosiddetto *ius existentiae* che, nel dibattito internazionale, si è arricchito negli anni di nuovi contenuti e obiettivi evadendo la sola dimensione “minimale” della lotta alla povertà per coprire aspetti cruciali di una complessiva strategia emancipatoria contemporanea, dalla libertà di autodeterminazione nelle scelte di lavoro alla valorizzazione del capitale umano (o se vogliamo della “fioritura umana”), dall'impatto delle trasformazioni tecnologiche sul lavoro al tema di un nuovo *welfare* universalistico e via dicendo. Negli ultimi anni la pretesa sinistra con maggiori consensi ha ignorato non solo quello che ci insegnavano le migliori esperienze europee, promosse peraltro dalla socialdemocrazia con l'appoggio dei grandi sindacati, ma anche la nuova dimensione della “garanzia di un reddito” che le prepotenti trasformazioni produttive e nelle stesse forme di vita contemporanee mettevano in agenda in tutto il mondo. La sinistra si

è confinata in un dibattito inconcludente di sapore dickensiano sull'alternatività tra diritto al lavoro e diritto a un reddito che ignora volutamente le caratteristiche attuali dei sistemi occidentali, le potenzialità produttive della cooperazione sociale, le nuove filiere della produzione di ricchezza e gli individui; riaffermando la massima bolscevica di "chi non lavora non mangerà" come nella affermazione dell'ex premier per cui il reddito di cittadinanza sarebbe incostituzionale perché contrario all'art. 1.

Per cercare di fermare l'avanzata del M5Stelle è stato varato in tutta fretta nel 2017 il REI (Reddito di inclusione), che tuttavia rappresenta solo un misero e insufficiente assegno contro le situazioni più estreme di povertà familiare e che è stato gravato di condizionamenti e obblighi stringenti incompatibili con prestazioni miranti ad assicurare una vita degna anche solo ai pochi che riescono a ottenere un aiuto e che vengono mantenuti nella loro condizioni di povertà e di bisogno (secondo le fonti dello stesso Governo Renzi anche per i pochi sussidiati – famiglia di cinque persone con reddito complessivo minore di 3.000 euro annuali – la copertura del REI arrivava al 40 per cento della soglia vitale necessaria, come si potesse assicurare la dignità in una percentuale così risibile). Incredibile, dunque, è apparso l'appoggio di un'aggregazione di importanti protagonisti della società civile come l'Alleanza contro la povertà (cui fanno capo i tre sindacati confederali, la Caritas, le Acli e tanti altri) che, in un'ottica gradualistica, ha sostenuto, e ancora sostiene, questa "indecente" – perché incapace di assicurare una vita decente – soluzione, insuscettibile di qualsivoglia "ortopedia", siccome radicalmente inidonea ai fini dichiarati, e già ignorata nelle recenti elezioni politiche che hanno premiato altre strade, anche solo per combattere la povertà. L'auspicio è che, con l'elezione alla segreteria della Cgil di Maurizio Landini – protagonista, all'epoca del varo della cosiddetta "coalizione sociale", di una coraggiosa apertura sul tema del reddito – questo consenso al REI venga revocato nel segno di una più radicale attenzione alle protezioni davvero inclusive, effettive e tendenzialmente universali. Né ci è sembrato che le formazioni politiche più a sinistra del PD (salvo meritorie eccezioni, rimaste minoritarie) abbiano davvero interpretato questo tema mettendolo al centro delle loro rivendicazioni, come cartina di tornasole di un nuovo garantismo sociale aperto all'innovazione e alle sfide di una società nella quale le vecchie categorie del lavoro salariato stanno perdendo la loro forza aggregativa e ricostruttiva. Insomma anche in questi contesti politici più radicali o la battaglia sul reddito è stata aggiunta a una lista infinita di richieste e obiettivi di tutt'altra natura senza una vera scommessa sulla "strategicità" della rivendicazione oppure (ma più raramente) è stata declinata come richiesta di un reddito di base incondizionato e universale

senza l'individuazione necessaria di obiettivi intermedi per l'avvicinamento a una simile prospettiva il cui costo appare, allo stato, fuori dalla portata anche immaginativa dei movimenti e degli stessi studiosi.

4. Il decreto legge sul Rdc

Ci sembra quindi più produttivo un esame di merito anche solo sintetico del contenuto del decreto legge governativo che valuti più da vicino ciò che è accaduto cercando anche di distinguere il significato delle norme (senza assumere le interpretazioni peggiori, visto che sorgeranno molti dubbi sui quali dovrà intervenire la magistratura) dalla narrazione “tossica” che di queste hanno reso alcuni esponenti del Governo nell'accentuazione ed enfaticizzazione indebita dei meccanismi di controllo e disciplina pur previsti dal testo di legge (secondo un'ottica, alla base anche del REI, che considera il povero colpevole del suo stato e per questa ragione da sorvegliare, indirizzare e se del caso punire), forse per tranquillizzare l'opinione pubblica “laborista” (ancora fortissima) o tacitare componenti dell'attuale maggioranza più tiepidi sul tema.

Si tratta di capire se il Rdc italiano saprà davvero rappresentare quello zoccolo mancante nel nostro *welfare* e garantire le aspirazioni e i progetti di vita di chi è a rischio di esclusione sociale. Se insomma si tratta di una misura che mantiene le tante speranze di questi anni e che ha una qualche coerenza (pur nella generale mancanza di risorse) con quanto emerso da ultimo nel dibattito internazionale e se ci riavvicinerà alle esperienze più avanzate europee.

Nella scorsa legislatura, dopo la raccolta di firme promossa da decine di associazioni sulla legge popolare sul reddito minimo garantito (poi presentata da SEL) e la presentazione della proposta del M5Stelle, la Rete dei numeri pari (vasta aggregazione delle reti della società civile, con l'adesione di Libera e del Bin Italia) per sboccare la situazione promosse la compagna sul “reddito di dignità” individuando i punti irrinunciabili di una legge sul tema alla luce anche delle indicazioni europee, delle Carte dei diritti e delle varie Risoluzioni del Parlamento europeo (soprattutto del 2009, del 2010, del 2017). Vorremmo seguire questa strada per verificare quali sono i passi in avanti compiuti, i punti di criticità del decreto legge, quali aspetti andrebbero con urgenza rimossi e quali eventualmente rettificati.

Sintetizzo al massimo gli aspetti “irrinunciabili” di un reddito di dignità. Innanzitutto il reddito deve essere “adeguato” (cfr. la dichiarazione del

2018 sull'*European social pillar*) al fine di garantire una vita libera e dignitosa per tutti, il che vuol anche dire che lo scopo prioritario dell'istituto non è il reinserimento lavorativo ma la garanzia di una sostanziale autodeterminazione del soggetto nelle sue scelte anche occupazionali. Corollario di questo principio è che il target deve comprendere non solo i disoccupati e le persone in cerca di prima occupazione ma anche i cosiddetti *working poor* il cui reddito è insufficiente (ad esempio il REI non consentiva in alcun modo questa copertura) e che occorre contemplare anche forme di reddito indiretto come la tariffazione sociale per servizi primari e aiuti per la casa. Il secondo elemento è l'individualità del beneficio (l'art. 34 della Carta dei diritti parla di "ognuno") non essendo ammissibile che soggetti senza reddito, ma in famiglie in cui esistono risorse sufficienti, siano abbandonati alla carità familiare, anche se certamente si tratta di un principio generale che può essere adattato o modulato in situazioni nelle quali la famiglia cui si appartiene sia davvero benestante. Il terzo, cruciale, elemento riguarda il collegamento tra politiche di garanzia del reddito e politiche occupazionali; l'eventuale condizionamento del sostegno reddituale non può costringere il soggetto ad accettare occasioni di lavoro non "congrue", non coerenti con il bagaglio professionale formale o informale della persona e comunque non contrattualizzate e a carattere precario. In quarto luogo, sul piano più generale, ogni forma di condizionamento o di obbligo (ad esempio la frequentazione di corsi di formazione) non deve mortificare la dignità dei soggetti e deve essere finalizzata a rafforzare gli spazi di autodeterminazione individuale e non a raggiungere risultati occupazionali (5). Da ultimo si chiedeva l'erogazione del sussidio secondo criteri non discriminatori a tutti i residenti stabili sul territorio italiano gli abitanti.

Sul primo punto mi pare che il decreto legge governativo rappresenti un elemento di notevole importanza e che offra una copertura significativa a molti milioni di persone in povertà assoluta, il che fa prevedere che la misura sarà richiesta diffusamente (il REI per le ragioni evidenziate ha avuto un *take up* molto basso) e ne sarà domandata anche un'estensione in via giudiziaria. Il decreto prevede – come noto – che il reddito sia composto da due elementi (art. 3): uno di integrazione del reddito familiare e un altro legato agli oneri di affitto di un'abitazione oppure per il pagamento di un mutuo. Il primo è pari a 500 euro per una persona singola, che vengono aumentati sulla base di una scala di equivalenza in caso di nucleo familiare più ampio. Il secondo è pari a 280 euro, mentre leggermente minore è il contributo in caso di mutuo. Anche le pensioni saranno integrate sino a 7.650 euro annui più un contributo per l'affitto; ovviamente per chi già lavora il Rdc vale al fine di raggiungere la soglia

di legge. Da questa breve sintesi emerge come il sostegno è tutt'altro che banale, soprattutto in zone del paese ove il caro-vita è molto basso come al Sud; le schede già pubblicate dai media mostrano come si possa arrivare in vari casi (famiglie numerose) a superare ampiamente (soprattutto per chi è in affitto o deve pagare un mutuo) i mille euro. Una persona che vive da sola ed è in affitto avrà 780 euro. Ancora, il nucleo che gode del Rdc verrà ammesso alle tariffazioni scontate per luce e gas e forse potrebbe avere anche specifici contributi. Non è certamente poco, data la congiuntura economica italiana e l'assalto già avvenuto ai CAF e ad altri uffici pubblici per ottenere la necessaria documentazione comprova l'emergenza sociale che il Rdc deve fronteggiare. Si è replicato, anche da parte di esponenti vicini al vecchio esecutivo, che, essendo i redditi – soprattutto dei giovani – molto bassi (anche sotto i 500 euro, cfr. il caso dei *riders*), una misura come quella introdotta sarebbe di disincentivo al lavoro. Ma ciò è, caso-mai, una *virtù* del provvedimento che restituisce (sia pure in parte) alle persone la possibilità di rifiutare lavori indecenti, magari per proseguire negli studi o trovare occasioni più coerenti con i propri piani di vita. Mi sento quindi di affermare che, in linea generale, il RMG è “adeguato” secondo i criteri europei e ha un target ragionevolmente esteso anche ai lavoratori precari e sottopagati.

Veniamo ora agli altri aspetti certamente più problematici e discutibili. In primo luogo i requisiti di accesso alla prestazione sono molto severi, soprattutto quello di non avere più di 6.000 euro in conto corrente (incrementati secondo la scala di equivalenza) o una seconda casa di valore superiore a 30.000 euro nonché un ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) superiore a 9.360 euro. In particolare i primi due requisiti potrebbero tener fuori irrazionalmente persone che si trovano in seria difficoltà, anche tenuto presente che le indicazioni europee vorrebbero una tutela specifica nel caso di “spese impreviste” che nel decreto legge non è prevista, per cui un minimo di risparmio delle famiglie andrebbe favorito e non penalizzato. Si tratta di sbarramenti adottati per limitare il numero dei beneficiari e che, come da specifica previsione, potranno essere alleggeriti se non necessari: ma temo che non sarà così visto che l'originaria proposta del M5Stelle prevedeva una copertura di 16 miliardi mentre oggi ne sono stati stanziati solo circa sei (in aumento, ma minimo, per i prossimi anni).

Il Rdc non è certamente una misura su base individuale come vorrebbe la Carta di Nizza: infatti per accedervi vale il reddito familiare. È vero che in molti paesi europei il contrasto della povertà avviene tenuto conto

del reddito e del patrimonio familiare, ma nel decreto non è prevista una chiara articolazione per ciascun componente del nucleo della somma ricevuta dallo Stato (anche se una norma stabilisce che questa articolazione sarà offerta successivamente). C'è in ogni caso un punto in cui il *vulnus* al principio individualistico è inequivocabile e molto grave. Per godere del Rdc si deve sottoscrivere o un patto per il lavoro o un patto per l'inclusione sociale (art. 4): ciascun membro della famiglia che gode del sussidio è tenuto a sottoscriverli salvo le persone esentate. Nel caso di inottemperanza ai vari obblighi che discendono da questi patti (o anche di rifiuto di accettare le tre proposte di lavoro) sono previste sanzioni che colpiscono tutto il nucleo familiare anche se a compiere la "trasgressione" è un solo componente. Ciò è in plateale violazione del principio della responsabilità personale e potrebbe generare una pressione e un controllo tra congiunti che si aggiunge a quelli di natura pubblica.

Veniamo ora agli obblighi di attivazione: l'art. 4 prevede l'obbligo di seguire un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo, per chi può lavorare, e all'inclusione sociale, per chi non può lavorare, percorsi che verranno seguiti da diversi enti come i centri per l'impiego o i servizi sociali dei Comuni. Come i media hanno ampiamente spiegato i Centri per l'impiego verranno rafforzati con l'assunzione di 10.000 *navigator* che dovranno seguire la profilazione delle competenze dei soggetti, stabilire di comune accordo i piani di reinserimento, verificare le offerte formative o di impegno disponibile etc. Mentre la normativa sull'erogazione del beneficio è *self executing*, cioè applicabile immediatamente, quella sugli obblighi connessi necessita di una specificazione ulteriore e presenta il rischio che si rovesci sul beneficiario una pressione eccessiva, un effetto di controllo e disciplinamento indebito che mortifichi, anziché rafforzare, l'autostima e la capacità di autodeterminazione delle persone. In effetti il Rdc all'italiana sembra aver accolto una versione del reddito minimo troppo "lavoristica", ossessivamente finalizzata al reinserimento lavorativo (come emerge anche dalle infelici dichiarazioni ai media sulle disposizioni "antidivano" di autorevoli ministri del Governo). Tuttavia vi sono, nella legge, spunti che appaiono importanti per il superamento di quest'ottica (che confonde diritto alla dignità di base e obiettivi occupazionali e pare recepire le tesi del prof. Ichino secondo cui basterebbe un sistema integrato nazionale di dati sui posti disponibili per risolvere la piaga della disoccupazione). Le offerte di lavoro che possono essere fatte devono essere "congrue" e quindi tener conto del bagaglio professionale del soggetto (oltre ad essere contrattualizzate e non precarie) anche se la "congruità" è stata di molto attenuata per quanto ri-

guarda l'allocazione spaziale dell'occasione di lavoro che ora, la terza volta, può riguardare l'intero territorio nazionale, il che per famiglie che dal sud devono trasferirsi nel Nord Italia per un solo posto di lavoro sembra davvero problematico. È certamente positiva la previsione che chi gode di un Rdc possa avere un'anticipazione dei ratei spettanti per avviare un'attività autonoma in quanto l'induzione al "lavoro" non è necessariamente a un lavoro subordinato standard, sempre meno disponibile. Si mostra un certo allentamento dell'impostazione lavoristica nella previsione che chi svolge attività di cura (per bambini sino a tre anni) non deve sottoscrivere alcun patto così come chi già lavora e chi gode di pensione. Infine dall'insieme delle disposizioni sembra che i beneficiari possano limitarsi a seguire corsi di formazione (anche universitari?) o "progetti per favorire l'autoimprenditorialità": così non verrebbe esercitata alcuna particolare pressione, sempre che gli interessati siano autorizzati a perseguire i loro autentici interessi. Si tratta, in sintesi, di un apparato di controllo e disciplina dei "poveri" ancora solo abbozzato e costosissimo, la cui efficacia è molto dubbia, anche se qualche singola disposizione sembra già evadere dalla logica del *workfare* e dell'attività forzata dei sussidiati. La minuziosa e troppo severa (trattandosi di misure di carattere quasi-alimentare) disciplina sanzionatoria prevista all'art. 7 con la troppo facile esclusione del nucleo dal beneficio aggiunge penetranti elementi di pressione sui destinatari che sono bersagli anche di accertamenti su un eventuale "consumo anomalo" e che sono costretti a consumare mensilmente quanto assegnato, senza neppure poter progettare un piano di acquisiti (ad esempio un computer per lavorare).

Segnalo infine due punti. Inutile e mortificatrice della dignità dei beneficiari, che pure il provvedimento vorrebbe avviare a un "lavoro congruo", è la prescrizione di otto ore settimanali di lavoro comunitario che riecheggia i lavori socialmente utili, già dichiarati illegittimi dalla Corte di giustizia. Visto che anche su questo piano vale (art. 4, comma 15) il principio di "congruità", i Comuni dovrebbero – cosa veramente diabolica – orchestrare un ventaglio di attività "comunitarie" che contemporaneamente siano personalizzate e nell'interesse locale. Inoltre il requisito dei dieci anni di residenza richiesto per gli immigrati realizza una chiara discriminazione indiretta. Il requisito di residenza di cinque anni per ottenere il reddito minimo della Provincia di Bolzano è già stato dichiarato discriminatorio dalla Corte di giustizia nella sentenza del 2012 *Kamberay*, per cui la limitazione prevista potrebbe e dovrebbe essere disapplicata dai giudici ordinari in quanto contraria all'art. 21 della Carta di Nizza.

5. *Il dibattito internazionale*

Alla luce di quanto precede, il Rdc – pur presentando numerosi punti critici da rimuovere con urgenza anche nel momento della conversione parlamentare – segna una significativa discontinuità nelle politiche sul *welfare* del nostro paese e apre una fase nuova e inedita nella pluridecennale battaglia per l'introduzione in Italia di un reddito autenticamente garantito.

Tuttavia esso non tien conto dell'evoluzione del dibattito internazionale e delle esperienze innovative altrove intraprese. Paradossalmente i difensori del provvedimento sembrano aiutati da una sinistra paralizzata sulla tesi dell'“assistenzialismo”, pur in presenza di decine di milioni di italiani in situazione di grave difficoltà. Oggi una vasta letteratura punta a confutare o quantomeno a indebolire le obiezioni dei “lavoristi” mostrando il carattere dilemmatico dal punto di vista morale e pragmatico dell'“universalismo selettivo” (quello che, tipicamente nei modelli europei di RMG, condiziona le misure di garanzia di un reddito non solo all'accettazione di occasioni di lavoro disponibili ma anche a un *means test*, cioè a una concreta situazione di bisogno). Il punto di attacco sono proprio le mutazioni del “lavoro” dai tempi di Rawls (la cui nozione di “minimo vitale” ha aperto la discussione moderna sullo *ius existentiae*) quando ancora era imperante l'idea di una società del pieno impiego, raggiungibile soprattutto attraverso un intervento massiccio pubblico nell'economia. Non vi è dubbio che il reddito di base sia tornato prepotentemente in agenda in virtù della accelerazione in atto nell'innovazione tecnologica. Robots, A.I., Internet delle cose, Industria 4.0, *platform economy*, soprattutto nelle loro interconnessioni, sembrano riscrivere profondamente i sistemi produttivi e anche gli stili di vita contemporanei. Difficile valutare l'impatto prevenibile nei prossimi anni di questa costellazione di fenomeni. Le valutazioni sono diverse: dalla ricerca pionieristica di Osborne e Frey del 2013 sino ai più recenti Report dell'Economist (6) o di McKinsey (7), un sensibile declino del tasso di occupazione sembra piuttosto inevitabile (in genere valutato, entro i prossimi venti anni, tra un terzo e la metà delle occupazioni attualmente disponibili). Certamente si possono condividere posizioni più caute sulla reale consistenza di questa prevista devastazione occupazionale ma se svanisce così drasticamente il lavoro nelle banche, tra gli operatori finanziari, nelle agenzie di viaggi, nei giornali, tra i trasportatori, tra gli stessi operatori giudiziari (in sei Stati USA la pena è comminata da algoritmi per reati minori, così come in Olanda una procedura

conciliativa ancora volontaria algoritmica provvede nei casi di licenziamento collettivo), sembra che il fideismo di molti autori *pro-labour* nella possibile compensazione del fenomeno con investimenti pubblici, diventi obiettivamente poco credibile. Anche nel voler dare come possibile una riconfigurazione produttiva con l'emergere di nuove attività dopo l'ondata tecnologica in atto non sembra davvero che le occasioni recuperate potranno mai darsi con le modalità di reclutamento imprenditoriali di ieri attraverso forme di aggregazione stabile della forza lavoro a processi produttivi anch'essi durevoli nel tempo e impressi corposamente in una dimensione spaziale obiettiva.

Contemporaneo a questa tendenza, si sviluppa un altro fenomeno forse ancora più evidente: è lo stesso "lavoro" a mutare le proprie caratteristiche di fondo. Con la *digital economy* i soggetti diventano direttamente produttivi agendo su Internet (il che sembra sopprimere la figura dell'imprenditore weberianamente inteso che arruola, forma e disciplina i propri dipendenti); non solo l'attività svolta viene "disintermediata" e difficilmente può essere ricostruita entro dimensioni spazio/temporali, ma qualche autore parla, ora, di "economia circolare", cioè della creazione di reti nelle quali chi eroga un servizio e chi lo riceve si scambiano continuamente di posizione e gli stessi servizi talvolta sono compensati con monete non ufficiali, senza corso legale. Non sembra un caso che proprio questo aspetto, che porta a dubitare che il termine "lavoro" (di cui si legge nelle Costituzioni occidentali) sia ancora aproblematicamente spendibile per riassumere ogni attività produttiva, ha portato a una nuova effervescenza del movimento cooperativistico che vede in queste nuove forme "produttive" un'inedita modalità di accesso al mondo degli scambi sociali senza costrizioni, né contrattuali né "tecniche" etero-imposte, in una dimensione finalmente "tra pari", resa possibile dal carattere aperto e flessibile della rete (8). Questo nuovo cooperativismo chiede che il "pubblico" favorisca questi processi mettendo a disposizione spazi (oggi più che altro piattaforme) virtuali nei quali i singoli imparino a condividere e a scambiarsi progetti di interesse sociale, sui quali molti Comuni europei (ad esempio quello di Barcellona), e non solo, stanno sviluppando interessanti sperimentazioni.

È tuttavia innegabile che sia diffuso anche un senso di preoccupazione, se non di angoscia, per il pericolo che la rete di garanzie costruita attorno al "lavoro" tradizionale venga meno all'improvviso e che, in realtà, la cosiddetta *sharing economy* sia costituita prevalentemente da ipotesi di mero aggiramento dei sistemi di tutela tradizionali attraverso una falsa

“non obbligatorietà” della prestazione di un soggetto che – come hanno affermato recentemente Corti britanniche, USA e la Cassazione francese – opera in modo del tutto analogo al suo cugino dipendente almeno se si guarda alle modalità con cui si assicura il servizio finale (9). Più che di vera innovazione si tratterebbe di forme altamente speculative che si avvantaggiano di una non congruenza tra le effettive modalità di lavoro e i sistemi di qualificazione giuridica di queste. Il *platform capitalism* non sembra lasciare, nel suo innegabile dinamismo, grande spazio né per diritti né per aggregazioni collettive pur ritagliando qualche isola felice di “mansioni strategiche”. Tra riduzione della giornata lavorativa sociale per effetto dell’automazione e la “disintermediazione” delle prestazioni rese su Internet la cosiddetta classe lavoratrice viene a trovarsi sotto attacco sia a livello retributivo che pensionistico oltre ad avere perso da tempo quella dimensione della contrattazione collettiva molto difficile da replicare nel mondo virtuale, almeno sino ad oggi. Le politiche pubbliche, anche quelle più avanzate, rischiano di essere eccentriche rispetto a questi smottamenti, a cominciare dalle cosiddette politiche attive elaborate nell’Unione europea che non possono essere più concepite all’insegna del *workfare* vista la progressiva carenza di opportunità disponibili (10) o, in ogni caso, il carattere multiforme, poco formalizzabile, iperflessibile che vantano, in genere, le attività possibili nella *digital economy*. Si sottolinea oggi, come accennato, la opinabilità delle soluzioni “condizionate” e selettive alla tutela dei minimi vitali (11).

Queste soluzioni sono innanzitutto troppo care perché i sistemi di sorveglianza dei soggetti protetti sono costosissime (12); spesso anche poco efficaci in quanto i posti “stabili” oggi reperibili sono sempre di meno e molti sono imprevedibili perché frutto delle dinamiche tecnologiche e i corsi che dovrebbero formare a tali impieghi “predeterminati” rimangono privi di utilità. Inoltre le politiche di *workfare* che si vanno imponendo anche in Europa (salvo alcune esperienze virtuose come quella svedese che privilegia comunque la fortificazione degli individui più che la loro occupabilità immediata) sono stigmatizzanti, mortificano quell’“amor proprio” e quello spirito costruttivo che dovrebbe essere invece tra le finalità perseguite, sono a basso *take up* (molti rinunciano quindi a richiedere gli aiuti per non essere “etichettati” come marginali). Infine sviluppano la cosiddetta *poverty trap*, una dipendenza dal sostegno che si avrebbe paura di perdere ricercando un lavoro creando così una crudele forma di eterogenesi dei fini per cui le politiche cosiddette “attive” si convertono in nuove forme di passività e rassegnazione “assistita”.

Ma il salto verso un reddito di *base* rimane anche nell'attuale fase di rivoluzione tecnologica molto problematico. Come ha scritto l'*Economist*, l'idea di un reddito universale non gode di un consenso diffuso perché il “ lavoro ” è ancora una realtà potente nella nostre vite e non è ancora chiaro come possa evolvere nelle sue modalità e come un “ lavoro 2.0 ” possa essere remunerato (non è quindi una misura urgente), ma è anche vero che «un reddito di base è un modo per rendere la transizione più umana». Aggiunge l'*Economist* che «il passato non è sempre una buona guida per il futuro. Il sistema welfaristico è cresciuto per servire un modello di modernità industriale. Sta fallendo con i più poveri e può essere a rischio derivante dallo sconvolgimento tecnologico. Necessita già di un revisione radicale» (13). Occorre, insomma, identificare qualche obiettivo intermedio che recepisca i principi di un reddito per tutti ma nella mediazione con il sistema di protezione sociale esistente di cui fa ormai parte integrante il RMG. L'ipotesi che viene, quindi, caldeggiata da alcuni studiosi è quella dell'attribuzione, almeno nell'Unione europea che si rivela il contesto istituzionale più promettente, di una quota modesta (200-300 euro, quindi insufficiente per condurre una vita decente) di un reddito minimo a tutti i cittadini UE che si accompagni ai sistemi più selettivi (oggi nazionali) di RMG. È una proposta che richiama quella avanzata da Philippe Van Parijs nelle sedi dei progressisti del vecchio continente di erogazione circa 180 euro direttamente da parte di un'Unione passata a un bilancio del 5 per cento (anche attraverso risorse proprie come un'eco-tassa, una Tobin tax etc.). Certamente si tratta di un'opzione di difficile ma non impossibile realizzazione che ha l'attrattiva di introdurre una componente di un *welfare* sovranazionale (gestito ed erogato dall'Unione) come simbolo di una solidarietà paneuropea che attualizza la vecchia prospettiva di un *europaean dividend* cui hanno guardato i federalisti europei sin dai primi spunti del Manifesto di Ventotene. Potrà essere questa una linea di convergenza e di mediazione tra le dirompenti esigenze di una copertura universalistica dei bisogni primari, nello sfarinamento della società del lavoro, e la necessità di acquisire il consenso democratico necessario per questa svolta, a cominciare dai sindacati e da una sinistra che vuole difendere il *welfare* post-bellico occupazionale?

Ci sembra che questa prospettiva abbia il vantaggio di rivendicare una razionalizzazione dei sistemi di RMG attraverso una loro maggiore inclusività e promozionalità individuale, rendendoli indipendenti dalle forme di induzione più o meno forzata al lavoro (pur restando riservati ai solo bisognosi) come si sta sperimentando in varie parti del mondo, dall'Ontario all'Aquitania, da Barcellona alla Finlandia e all'Olanda sino

alla California e alla città di Chicago. Se le attività del futuro saranno sempre più creative e innovative in una combinazione inedita con le macchine – come in molti prevedono – le forme di sostegno pubblico non possono essere le repliche delle *work-houses* ottocentesche. Si tratta di individuare un nuovo, coraggioso, percorso che, recuperando la *ratio* emancipatrice del *welfare* novecentesco, raccolga però compiutamente le sfide del nuovo millennio, rinunciando a subordinare la necessaria protezione contro la dilagante esclusione sociale alla coercizione verso forme contrattuali (a cominciare dalla “subordinazione” tradizionale) di cui proprio le dinamiche tecnologiche mostrano l’obsolescenza. Una transizione, quindi, verso una nuova libertà individuale, anche di natura produttiva e lavorativa.

Purtroppo il dibattito che ha preceduto l’approvazione della legge di stabilità per il 2019 con l’introduzione del cosiddetto “reddito di cittadinanza” è sembrato molto di retroguardia e non in linea con quanto altrove si discute e si sperimenta. Sono ricomparsi i più deteriori e retrivi stereotipi – che speravamo finalmente superati – sull’assistenzialismo parassitario con le inevitabili battute sui “fannulloni” e consimili approssimative liquidazioni di questioni che meritano un altro linguaggio. Forse però la futura legge di conversione (per quanto inadeguata e sotto-finanziata) potrà finalmente darci l’occasione di iniziare a percorrere la necessaria “rivoluzione della dignità”, come amava dire Stefano Rodotà. Servirebbe davvero per coprire questo spazio una sinistra che non rinneghi la propria anima rifiutando di sostenere i più deboli e di promuovere la libertà delle persone e le loro capacità creative e innovative, che accetti la sfida di quella rivoluzione tecnologica che non può essere fronteggiata e diretta dal vecchio e stantio immaginario del lavoro subordinato per tutti indotto burocraticamente o da “magici” investimenti, come ribadiscono i fantasmi del Governo Renzi o della vecchia leadership CGIL. Ma questa è, purtroppo, un’altra bruciante storia; è il nostro purgatorio che è destinato, temo, a durare ancora a lungo.

NOTE

1. Cfr. E. GRANAGLIA, E. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2017; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018; V. PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Egei, Milano, 2006; P. Van PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna, 2017; F. RAVELLI, *Il reddito minimo tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli Editore, Torino, 2018; G. ALLEGRI, *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore, Roma, 2018.

2. Cfr. il Report molto atteso dell'ILO del febbraio 2018 dell'ILO che dovrebbe aprire una riflessione aperta e su base globale proprio sul futuro del lavoro secondo il quale «as a response to these challenges, some scholars and policy-makers have argued for the need to delink social protection from employment by creating a universal basic income that would provide a flat unconditional benefit to all citizens or residents of a country, regardless of income. Proponents argue that a sufficiently large benefit can eliminate absolute poverty, is easy to administer and is less prone to leakage or corruption. By raising the reservation wage of workers, the benefit can also act as a deterrent against poor quality jobs, encouraging employers to improve pay and working conditions. The idea of universal basic income has received strong support among some experts» (p. 21).

3. La proposta presentata dal Movimento 5Stelle nella scorsa legislatura (più volte illustrata negli ultimi mesi dal prof. Tridico, economista dell'Università di Roma 3) manifestava dichiaratamente l'intenzione di adeguare l'ordinamento interno italiano alle indicazioni dell'Unione anche alla luce dell'art. 34 terzo comma della Carta dei diritti e quindi era del tutto esplicito il riferimento alle esperienze principali di RMG dei paesi europei e alle *policies* Ue recepite dalla stessa Carta e oggi anche dalla *Joint Declaration* sull'*European social pillar* di Göteborg del Novembre del 2017.

4. Per molti studiosi le misure introdotte nel 2017 da Italia (con il REI- reddito di inclusione) e Grecia sarebbero con importi troppo bassi e troppo distanti dagli indicatori europei (almeno il 50 per cento del reddito mediano da lavoro dipendente per ciascun paese) per poter essere ricondotti all'istituto del RMG, rappresentando una forma molto blanda di sussidi per la povertà estrema, anche se, considerata la ricchezza comparativa dei due paesi, la *generosità* italiana è inferiore a quella mostrata dallo stato ellenico, pur appena uscito da un tragico salvataggio dal default e sottoposto a draconiane misure di "risanamento". Cfr. M. BALDINI, G. BUSILACCHI, G. GRILLO, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2/018, p.189 ss.

5. Per una descrizione più ampia delle campagne per un reddito di dignità e per leggere nella loro completezza i punti discriminanti rinvio al mio G. BRONZINI, *Il diritto al reddito*, cit.

6. Cfr. la *survey* dell'Economist del 25 giugno 2016, *March of the machines. A special report on artificial intelligence*; e la *survey* su *welfare in the age of robots* (in particolare l'articolo *Universal basic incomes*).

7. Cfr. http://www.astrid-online.it/static/upload/mgi-/mgi-a-future-that-works_full-report.pdf.

8. Cfr. il W.P. della Fondazione Rosa Luxembourg Stiftung di T. SCHOLZ, *Platform cooperativism. Challenging the corporate sharing economy*, 2016; W. KOWALSKY, *Time to turn the page of platform capitalism?*, in www.socialeurope.eu

9. Cfr. a cura di A. PERULLI, *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, Milano, 2018; a cura del BIN ITALIA, *Reddito garantito e innovazione tecnologica*, Asterios, Trieste, 2017 a.

10. Cfr. il Report dell'Economist del gennaio 2017 leggibile a: <http://www.economist.com/news/leaders/21714341-it-easy-say-people-need-keep-learning-throughout-their-careers-practicalities>.

11. Cfr. i seguenti volumi recentemente usciti P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radical*, cit.; G. STANDING G., *Basic income and how we can make it happen*. Londra, Pelican Books 2017; R. BREGMAN, *Utopia per realisti. Come costruire davvero il mondo ideale*. Milano, Feltrinell, 2017; Z. BAUMAN, *Retrotopia*, Roma, 2017; N. SRNICEK, A. WILLIAMS, *Inventare il futuro*. Roma, Nero edizioni, 2018; A. FUMAGALLI, *Economia politica del comune*, Roma, Deriveapprodi, 2017; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, Laterza, 2017.

12. Secondi studi degli anni Ottanta, sino alla metà delle spese sociali vengono impiegate in apparati di controllo sottraendole alla fruizione diretta dei cittadini.

13. *The Economist* 2 giugno 2016, *Universal basic income. A Paradise to come*.

Il reddito di cittadinanza: un intervento riduttivo e insufficiente

di Tomaso Montanari

Come presidente di Libertà e Giustizia – un’associazione che ha aderito alla Rete dei Numeri Pari, condividendone la battaglia per il reddito di base –, il mio giudizio negativo sul reddito di cittadinanza varato dal governo Conte rientra tra le opposizioni che Stefano Feltri ha definito “sorprendenti”.

Vorrei provare a spiegare le ragioni di questo disaccordo già espresso da ultimo su queste pagine da Giuseppe De Marzo. Esse sono diametralmente opposte a quelle usate dal Pd, che riesce anche in questo caso ad attaccare il governo da destra. Una posizione incomprensibile, se si ricordi che la prima proposta di reddito minimo garantito venne nel 1997 dalla commissione Onofri, insediata dal governo Prodi.

Ha invece ragione Lorenza Carlassare: realizzare un reddito di base significa attuare il progetto politico della Costituzione, rimuovendo almeno qualcuno degli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana di un numero impressionante di cittadini italiani. Ed è innegabile che questo Governo, pur drammaticamente insensibile alla dignità umana (specie quella dei non bianchi), ha compiuto un passo importante nella giusta direzione.

Ma la domanda è: il reddito gialloverde è un reddito di base, o è un’altra cosa?

Il motivo principale per cui associazioni come Libera o come Libertà e Giustizia si sono convinte dell’urgenza di introdurre un reddito di base ha a che fare con la dignità e la libertà dei cittadini, e dunque con la tenuta della democrazia. L’obiettivo di una simile misura non dovrebbe essere quello di un sostegno temporaneo nella ricerca di un qualunque lavoro: un lavoro spesso non dignitoso, o inaccettabilmente distante dalla propria residenza, per esempio. Un lavoro la cui precarietà sia incompatibile con la possibilità di vivere in modo umano. Per centrare questo obiettivo serve una misura che duri finché le condizioni economiche di colui che ne usufruisce non cambino: mentre quella approvata dal Governo è un aiuto a tempo determinato (massimo 18 mesi), che poi riconsegna il cittadino all’arbitrio del mercato. Non sfuggirà, pur tra mille diversità, una contiguità culturale con le misure *una tantum* di Renzi, e prima ancora con la social card.

La visione che sorregge ogni vero reddito di base riconosce, al contrario, il valore della produzione sociale che sta fuori da quello che non a caso si chiama il “mercato” del lavoro. È, cioè, un investimento pubblico che punta sulla crescita di un modello alternativo a quello dominante: perché ritiene che la coesione sociale e la sottrazione di larghi strati sociali a una condizione non dignitosa sia conveniente sotto il profilo sociale e sotto quello strettamente economico.

Il reddito gialloverde non ha nulla a che fare con questa visione. Lo rende chiaro la retorica profusa dal Governo sulle norme cosiddette “antidivano”: «traspare – ha scritto il direttivo italiano del Basic Income Network, che pure ha dichiarato di guardare con interesse a questa indubbia svolta – un’attitudine a considerare i beneficiari del “reddito” come responsabili della propria condizione di bisogno e dunque suscettibili di essere gestiti burocraticamente e persino spostati geograficamente a discrezione dell’amministrazione. Le mancanze anche lievi nei rapporti tra i percettori e l’ente erogatore sono sanzionate con una severità che non trova riscontri in alcun’altra misura del nostro sistema di welfare; le eventuali violazioni da parte di alcuni membri della famiglia ricadono su tutti i membri in violazione del principio di responsabilità individuale». Appare, poi, inutilmente punitivo e umiliante l’obbligo alle otto ore di lavori socialmente utili, che contribuisce a configurare la povertà come una colpa da espiare.

C’è, poi, il problema della selezione della platea degli aventi diritto: strettamente legato, ovviamente, all’entità del finanziamento della misura.

La definizione di reddito di base impone che esso sia diretto a tutti coloro che percepiscono meno del 60 per cento del reddito mediano del Paese: dunque non solo ai poveri attuali, ma a tutti coloro che rischiano di diventarlo, o che comunque non riescono a essere davvero liberi nelle loro scelte. Sta in questo abisso (4,5 milioni di persone invece di 9 milioni), la differenza fondamentale che separa un vero reddito di base sia dal reddito di inclusione dei governi PD, sia da questa diversa forma di Rei pentastellato.

Inoltre, l’esclusione di fatto dei migranti (oltre a essere palesemente incostituzionale) è l’ennesimo provvedimento con cui il Governo affossa ogni idea di possibile integrazione, preparando altre munizioni per quella guerra tra poveri a cui la Lega deve il suo consenso.

Nella scorsa legislatura, 91 deputati e 35 senatori del Movimento 5 Stelle avevano firmato per un progetto di reddito di dignità grande il doppio di quello approvato, veramente democratico e antisistema. Poi ha prevalso, non solo in questo campo, la normalizzazione.

I “consumi morali” e la disciplina dei poveri. Le insidie di una carta prepagata

di Sandro Busso

«La povertà emerge occasionalmente nell’agenda delle politiche come problema da risolvere. I poveri esistono da sempre come soggetti che devono essere governati».

Soss, Fording e Schram, *Disciplining the poor*, 2011

Un tratto peculiare dell’esperienza italiana in materia di sostegno al reddito è rappresentato dalla modalità di erogazione dei trasferimenti economici, corrisposti ai beneficiari attraverso carte prepagate abilitate ad essere utilizzate sul circuito mastercard. Questo tipo di supporto, eredità della prima “social card” introdotta dal Governo Berlusconi, rappresenta una costante di tutte le sperimentazioni e delle misure transitorie, costituisce ad oggi lo strumento attraverso cui viene erogato il ReI e sarà il cardine anche del nascente reddito di cittadinanza targato M5S.

A differenza di altre caratteristiche delle politiche fin qui attuate, questo aspetto apparentemente marginale ha attirato scarsa attenzione nel dibattito pubblico e in quello politico, almeno fino alle dichiarazioni di Di Maio di inizio ottobre, quando il Ministro affermò che: «Il reddito di cittadinanza sarà erogato su una carta e questo permetterà la tracciabilità ed eviterà l’evasione o spese immorali con quei soldi e quindi permette di utilizzare questi soldi per la funzione per la quale esiste, cioè assicurare la sopravvivenza minima dell’individuo. È chiaro che se vado con quella carta a comprare un gratta e vinci, sigarette o dei beni non di prima necessità la carta non funzionerà. È molto semplice».

La scelta dell’aggettivo “immorale”, tutt’altro che casuale, contribuì allora a risvegliare una parte dell’attenzione pubblica e a dare visibilità a posizioni critiche che fin dalle sperimentazioni del 2013 circolavano tra gli addetti ai lavori. Lo strumento della carta prepagata è infatti l’emblema di uno dei grandi presupposti che sembra mettere d’accordo tutte le parti politiche in Italia: il sostegno al reddito deve necessariamente accompagnarsi a un controllo sui consumi, per evitare usi di volta in volta etichettati come “impropri”, “dannosi” o, per l’appunto, immorali. Più semplicemente, si

può essere d'accordo con l'idea di trasferire risorse economiche ai poveri, ma a patto di evitare che questi "abbiano i soldi in mano", scongiurando così il rischio che questi possano alimentare i loro vizi e che i sussidi vengano spesi in alcool, sigarette o gioco d'azzardo (tanto per riprendere alcuni degli ingredienti alla base di immagini stereotipate che rimangono sempre tristemente attuali).

A livello pratico, la carta prepagata rappresenta il dispositivo ideale, dal momento che si presta ad essere abilitata solo presso determinati esercizi commerciali, e che le spese sostenute sono per definizione tracciabili. Attraverso questo strumento si può dunque attuare un doppio controllo: *ex ante*, impedendone usi non graditi, ed *ex post*, monitorandone le modalità d'utilizzo.

Nell'esperienza italiana di sostegno al reddito è stato fin qui sempre adottato il primo modello, dal momento che le carte potevano essere utilizzate, pur con qualche eccezione, in esercizi commerciali della grande distribuzione, nelle farmacie e alle poste (limitatamente al pagamento delle utenze). Pur non mutando l'impostazione generale, il modello del ReI aveva attenuato sensibilmente i vincoli autorizzando i beneficiari a prelevare in contanti fino alla metà della cifra erogata, mentre il limite ai prelievi è fissato a cento euro nel RDC. Nel dibattito che accompagna la misura attuale, inoltre, la tendenza sembra quella di un inasprimento dei controlli nelle due direzioni, se si prendono per vere le dichiarazioni della sottosegretaria Castelli secondo cui «se viene osservato che per tre mesi con la carta vai all'Unieuro, magari un controllino della Guardia di Finanza si fa».

Il sorprendente grado di accordo "bipartisan" di cui le limitazioni e il controllo dei consumi dei poveri sembrano godere invita a un breve approfondimento che si muove in due diverse direzioni: quella di ricostruire i presupposti di un simile atteggiamento e quella di esplorarne le conseguenze.

Sul primo versante, un simile approccio disciplinante svela in modo emblematico una ben nota tensione insita nelle politiche sociali, che rappresentano al tempo stesso strumenti di emancipazione dei cittadini e dispositivi di controllo sociale. Ciò vale in particolar modo per le politiche di sostegno al reddito, che si rivolgono al target dei cosiddetti "poveri abili", storicamente inclini ad essere considerati responsabili della propria condizione. L'ambivalenza esistente tra l'obiettivo di "sconfiggere la povertà" e quello di "governare i poveri" vale fin dagli albori dell'intervento pubblico, basti pensare alle "workhouses" inglesi che oltre quattro secoli fa offrivano riparo ai poveri nascondendo al contempo la loro (sgradita) vista alla popolazione.

Più nello specifico, il meccanismo di controllo dei consumi sembra trovare legittimità in due diverse rappresentazioni della povertà e dei poveri, e in particolare di quelli che si rivolgono ai servizi in cerca d'aiuto. La prima immagine è quella del povero scroccone, pigro e approfittatore, che deve la sua condizione a una mancanza di volontà e di impegno. La seconda è invece quella del povero incapace di badare a se stesso, e dunque manchevole degli strumenti necessari a condurre una vita "normale". Nel primo caso il controllo, la disciplina e talvolta un atteggiamento punitivo saranno volti a evitare "frodi" o usi impropri, mentre nel secondo avranno la funzione "educativa" tipica dell'approccio paternalista, in cui un atteggiamento benevolo si accompagna a una richiesta di obbedienza giustificata da una situazione di sostanziale ignoranza e dai rischi che questa comporta. È tuttavia interessante notare come in un modello di governance paternalistica delle politiche sociali, i presupposti di un intervento disciplinante si ampliano: il comportamento dei poveri non minaccia infatti soltanto loro stessi, ma rappresenta sempre più un rischio per la società nel suo complesso e, secondo alcuni, anche per il modello egemone neoliberale.

Ciò che è importante notare è che il paternalismo non intende negare, almeno in linea di principio, la libertà individuale. Al contrario, si regge sull'idea che la libertà sia una pratica che richiede disciplina interiore, e che quanti falliscono nell'ottenerla vadano educati ad essa. La coercizione e il controllo, dunque, sono giustificati dal presupposto secondo cui la costrizione di oggi rappresenta una precondizione della libertà di domani. Quanto al tipo di libertà considerata da questi approcci, l'influenza del modello neoliberale non sembra lasciare spazio a equivoci: l'emancipazione passa attraverso l'inserimento nel mercato.

Pur originandosi da rappresentazioni diverse della povertà, tanto l'approccio paternalistico quanto quello punitivo condividono l'idea che esista un modello di comportamento "giusto" per i poveri, e che tale modello sia diverso da quello applicabile al resto delle persone. Nello specifico delle politiche di sostegno al reddito questo comportamento ideale si traduce in un modello di consumo "morale", e dunque centrato sull'acquisto esclusivo dei beni di prima necessità. Curiosamente, non si trova traccia in questa visione del carattere relativo e socialmente costruito dell'idea stessa di "prima necessità", e nemmeno della natura sociale dei processi di povertà ed esclusione. Eppure, proprio questi aspetti sono noti e studiati da ormai moltissimo tempo, se è vero che oltre un secolo fa (nel 1901) Seebohm Rowntree annoverava tra i beni necessari per non essere poveri proprio la

birra e il tabacco, considerati strumenti necessari per l'inclusione sociale (maschile) nell'Inghilterra dell'epoca.

Nel caso del sostegno al reddito italiano, e della modalità di erogazione dei contributi attraverso carta prepagata, la miopia di un simile approccio appare evidente. A conclusione di questo contributo è dunque opportuno dar spazio ad alcune considerazioni derivanti da esperienze di ricerca empirica che permettono di approfondire le conseguenze di questo impianto di policy sui beneficiari.

L'effetto disciplinante si coglie in prima battuta dal fatto che la carta impone una trasformazione dei modelli di consumo che inizia dai luoghi d'acquisto abituali. La carta infatti obbliga i beneficiari a fare la spesa negli esercizi della grande distribuzione convenzionati, abbandonando i mercati rionali che pure garantivano prezzi inferiori. Oltre ai luoghi d'acquisto, la carta ristruttura il budget dei beneficiari dando un maggior peso agli acquisti di generi alimentari. Tuttavia, il cibo non sembra essere così centrale nelle priorità d'acquisto dei beneficiari, non certo perché considerato poco importante, ma perché più facilmente reperibile attraverso altri canali, quali i servizi di raccolta dell'invenduto, le mense o più semplicemente i canali informali. Le preferenze in materia di allocazione del budget espresse dai beneficiari sono dunque spesso molto differenti da quanto previsto in fase di definizione dello strumento, e non solo per via di alcuni macroscopici errori di progettazione delle carte nelle prime sperimentazioni (Carta Acquisti e SIA) quali l'impossibilità di pagare gli affitti.

Il modello proposto attraverso la carta sembra infatti rifarsi a una visione eccessivamente semplificata dei consumi dei poveri, che non tiene conto della dimensione espressiva e simbolica e delle necessità che vanno oltre la sussistenza e che riguardano piuttosto l'inclusione sociale e il tentativo di condurre una vita "normale". Tra i beneficiari intervistati emerge così il bisogno di acquistare libri per i figli o pagare loro le gite scolastiche, ma anche di consentire acquisti potenzialmente "ricreativi", ma che a ben vedere sono fondamentali per la crescita dei minori (ad esempio giocattoli come il "Lego") e per mantenere l'inserimento in reti sociali (condividere una cena in una pizzeria a basso costo o in un fast food).

Al di là del "dove" e del "che cosa" si acquista, l'utilizzo della carta prepagata genera problematiche che hanno a che fare con la stigmatizzazione e la discrezionalità nell'esercizio del potere. Infatti, se è vero che attraverso la carta è possibile circoscrivere il numero e il tipo di esercizi commerciali convenzionati, non si può codificare a priori il tipo di merce acquista-

ta all'interno di punti vendita come quelli della grande distribuzione che offrono una gamma estesa di prodotti. L'assenza di informazioni diffuse e dettagliate sui prodotti acquistabili, unita al generico richiamo alla categoria di "beni di prima necessità" ha fin qui dato vita a una situazione paradossale. Il controllo sui prodotti acquistati viene di fatto delegato ai dipendenti della grande distribuzione, che in molti casi esercitano un potere discrezionale che difficilmente si può attribuire a priori alla loro funzione. Sono così frequenti i casi di beneficiari di carta a cui è stato impedito dal personale alla cassa l'acquisto di prodotti di varia natura, dai materassini per campeggio, ai giocattoli, alla sabbiera del gatto. Oltre che arbitrario (chi è in grado di stabilire se un regalo per i primi figli sia o meno una "necessità"?), questo esercizio del controllo si rivela nella pratica stigmatizzante e umiliante, dal momento che avviene in contesti pubblici quali la fila di un supermercato.

Questo meccanismo di controllo centrato sugli spazi di incertezza e discrezionalità chiama in causa, in conclusione, il tema dello spazio di manovra dei beneficiari e della loro capacità di *voice*. Far valere le proprie ragioni rispetto a cosa costituisca un bisogno essenziale richiede infatti competenze e capacità argomentative e soprattutto il coraggio di sostenere discussioni asimmetriche e che svelano in contesti pubblici il ruolo di beneficiari di sostegno al reddito. Se alcuni beneficiari sono in grado di far valere i propri diritti, non mancano sul fronte opposto reazioni di accondiscendenza e docilità nei confronti del controllo, quando non di interiorizzazione dei modelli proposti dalle politiche che portano a esprimere soddisfazione nei confronti di una limitazione di libertà.

A fronte di un meccanismo così sottile e quotidiano, viene da chiedersi dove stia il potenziale emancipatorio di un reddito corrisposto a fronte di simili condizioni, che sembra rafforzare le differenze sociali pur riducendo quelle di reddito.