

Alla ricerca di equità nel sostegno al reddito. Due limiti strutturali del reddito di cittadinanza, nonostante un grande merito.

Rivista delle Politiche Sociali, 3, pp. 161-182 2019

Elena Granaglia

Abstract. Il reddito di cittadinanza appena varato in Italia ha il grande merito di sancire un diritto al reddito. Ciò nonostante, esso presenta due limiti strutturali. Uno concerne lo spazio che è venuto a occupare all'interno delle politiche redistributive di sostegno al reddito, dove costituisce la misura centrale, nella sottovalutazione di alcuni limiti etici intrinseci alla selettività. L'altro concerne la configurazione adottata di condizionalità al lavoro, la quale aggiunge altre iniquità. Alla luce di questi limiti, il reddito di cittadinanza dovrebbe perdere la centralità acquisita diventando *una* misura all'interno di un insieme diversificato di politiche redistributive di sostegno al reddito. La condizionalità al lavoro dovrebbe, altresì, essere attenuata.

Abstract. The citizenship income just launched in Italy has the great merit of asserting the right to income. Nevertheless, this measure has two significant structural limits. One concerns the space that the citizenship income has come to occupy within redistributive income support policies where it has become the key measure, in the underestimation of some ethical limits intrinsic to means testing. The other concerns the scheme adopted of work-related conditionality, whose severity adds further inequities. The way forward should be, on the one hand, mitigating the centrality acquired by the citizenship income, thanks to the realization of a differentiated set of redistributive cash transfers, and, on the other, mitigating work-related conditionality.

Parole chiave: reddito di cittadinanza, trasferimenti monetari, politiche contro la povertà, condizionalità al lavoro, selettività

Key words: Italian minimum income, cash transfers, anti-poverty policies, work-related conditionality, means testing

Introduzione

Il reddito di cittadinanza ha finalmente sancito un principio che molti, nel nostro paese, continuano da tempo a avversare: una base di reddito costituisce oggetto di diritto. Questo mi sembra un grande merito.

Riconoscere questo merito, sia ben chiaro, non implica in alcun modo ignorare l'importanza delle politiche dei servizi, del lavoro e di riqualificazione delle periferie e delle aree degradate. La povertà non è solo povertà di reddito, vi è una pluralità di condizioni di povertà e i trasferimenti monetari sono solo una politica contro la povertà. I più liberisti potranno negare quest'affermazione, difendendo i soli trasferimenti di reddito. Nulla, nella difesa del diritto al reddito obbliga, tuttavia, a tale conclusione.¹ Neppure esiste alcuna incompatibilità finanziaria fra le politiche del lavoro e il diritto al reddito, a ogni nuovo posto di lavoro corrispondendo una diminuzione della spesa per il sostegno al reddito.

¹ Sull'importanza di coniugare reddito e servizi, cfr., ad esempio, le posizioni dell'Alleanza contro la povertà e dei ricercatori che lavorano nella rete di *welforum*.

Implica, semplicemente, riconoscere l'importanza anche di una disponibilità di reddito. Si considerino i servizi connessi all'istruzione/formazione, alla cura, alla sanità e all'abitazione. Ebbene, tali servizi coprono solo una parte di ciò che è essenziale alla vita umana. Certo, potremmo estenderne la gamma, includendo, ad esempio, vestiario e cibo. Così procedendo, negheremmo, però, ai poveri la libertà di scelta che una base di denaro assicura. Al contempo, garantire lavoro e salari non da povertà richiede tempo e, comunque, oggi è sempre più difficile realizzare questo obiettivo. Se così, un diritto autonomo al reddito va assicurato.

Non si tratta di una posizione particolarmente eccentrica. Il diritto al reddito rientra in quella che rappresenta la più importante definizione dei diritti di cittadinanza, la definizione marshalliana, che appunto include il diritto a un "*modicum*" di benessere economico insieme al diritto più complessivo a "condividere in pieno l'eredità sociale a vivere la vita di un essere civilizzato secondo gli standard prevalenti nella società". Con l'eccezione della Grecia e dell'Italia, tutti i paesi europei dispongono, inoltre, da molti anni di una misura di sostegno al reddito (la Gran Bretagna dalla fine degli anni 40, la Francia dalla fine degli anni 80). La Grecia stessa ha introdotto uno schema di reddito minimo nel 2015.²

In Italia, l'opposizione al diritto al reddito era e rimane, tuttavia, diffusa, poggiando su un consenso trasversale che unisce parte della sinistra, parte della destra e parte della chiesa cattolica. Basti pensare alle accuse di promuovere una cittadinanza parassitaria di recente mosse dalla CEI. Lo stesso REI, pur includendo il reddito nelle prestazioni essenziali, prevedeva importi irrisori, ben lontani da qualsiasi "*modicum*" marshalliano. Il massimo era 180 euro al mese, per una persona sola, arrivava a 540 euro per le famiglie numerose e poteva essere erogato senza interruzioni solo per 18 mesi. Anche qualora persistessero le condizioni di povertà, erano necessari 6 mesi di pausa prima di potere ripresentare domanda. Il REI, dunque, era una misura molto timida, di fatto incapace di sancire un diritto al reddito.

In questo quadro, il reddito di cittadinanza ha il grande merito di avere posto con forza l'importanza del diritto al reddito. Ciò nonostante, il reddito di cittadinanza presenta diversi limiti. In questo lavoro, concentro l'attenzione su due limiti strutturali della misura. Altri limiti interessano singole norme quali i requisiti di residenza o gli obblighi di spesa del contante, ma da essi prescindo in questa sede.

Il primo limite strutturale riguarda lo spazio che il reddito di cittadinanza è venuto a occupare all'interno delle politiche redistributive di sostegno al reddito, dove esso rappresenta *la* misura centrale. Tale centralità sottovaluta l'incapacità intrinseca dei trasferimenti selettivi di assicurare la tutela dei bisogni. Il reddito di cittadinanza, come noto, è una misura selettiva, nonostante il nome a essa attribuito. Sottovaluta, altresì, i rischi di creazione di una cittadinanza di serie B e, con essa, i rischi di iniquità procedurali nel trattamento dei poveri.

Il secondo limite strutturale, interno al reddito di cittadinanza, concerne la condizionalità al lavoro, la quale si caratterizza per un impianto impositivo insensibile alla natura di rischio della povertà. La condizionalità, dal canto suo, pone rischi aggiuntivi d'iniquità procedurali.

Alla luce di questi limiti, il reddito di cittadinanza dovrebbe perdere la centralità acquisita, diventando *una* misura all'interno di un insieme di trasferimenti monetari a stampo redistributivo. La condizionalità al lavoro presente nel reddito di cittadinanza dovrebbe altresì essere attenuata. In breve, andrebbero ridotti lo spazio del reddito di cittadinanza e,

² Per una panoramica storica dello sviluppo dei sistemi di reddito minimo in Europa, cfr. Fondazione Astrid, Fondazione Rosselli (a cura di) (2018).

nello spazio che il reddito di cittadinanza continuerebbe a occupare, il peso della condizionalità al lavoro.

Vorrei sottolineare il riferimento ai trasferimenti monetari a stampo redistributivo. I sostenitori del reddito di cittadinanza difendono, infatti, anche altre misure di sostegno al reddito quali l'estensione degli ammortizzatori sociali contributivi e l'introduzione di un salario minimo. Sul piano dei trasferimenti monetari redistributivi, il reddito di cittadinanza è, tuttavia, lo strumento dominante. La mia tesi è che la pluralità d'interventi debba estendersi ai trasferimenti monetari a stampo redistributivo.

L'articolo è diviso in tre parti. La prima parte discute i limiti della selettività. La seconda affronta i limiti della condizionalità al lavoro. La terza presenta alcuni possibili interventi migliorativi. La conclusione riassume brevemente l'argomentazione. L'analisi si concentra sul piano equitativo, intendendo per equità, in termini molto generali, un processo di valutazione delle norme collettive che richiede di prescindere dalla posizione occupata, ipotizzando di potere essere chiunque altro e avendo come valore guida fondamentale la comune uguaglianza morale.

I limiti inevitabili della selettività

L'assenza di una soglia in grado di tutelare tutti i bisognosi. Il reddito di cittadinanza fissa una soglia annuale di reddito di 6.000 euro (500 euro mensili), innalzata a 9.360 euro (780 mensili) qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in affitto.³ Per tenere conto delle diverse caratteristiche del nucleo familiare, la soglia è aggiustata in conformità a una scala di equivalenza che pesa 0,4 i maggiorenni (dopo il primo membro che ha peso 1), 0,2 i minorenni e può raggiungere il massimo di 2,1. Alla soglia reddituale si accompagnano due soglie patrimoniali, oltre al divieto del possesso di alcuni beni durevoli considerati di lusso. Il patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non può superare 30.000 euro, e quello mobiliare 6.000 euro (incrementabile di 2.000 euro per ogni componente successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro, e di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo). In presenza di componenti disabili del nucleo, la scala di equivalenza può salire a 2,2 e la soglia del patrimonio mobiliare può crescere di 5.000 euro o 7.500 euro in presenza di disabilità grave. Il Rei contemplava, invece, un peso di 2,4 già per una famiglia di quattro persone.

Date queste specificazioni, la soglia reddituale esclude dall'accesso al reddito i poveri relativi con un reddito compreso fra la soglia del reddito di cittadinanza, ossia, 780 euro, e l'attuale soglia europea di povertà relativa, pari a 825 euro. La ragione è che, pur mirando a proteggere dalla povertà relativa, il reddito di cittadinanza continua stranamente a basarsi sugli importi indicati nel ddl 1148 presentato al Senato dal M5S nel 2013 e, dunque, sulla soglia allora vigente. Esclude pure tutti i poveri assoluti che vivono in una città metropolitana del Nord per cui la soglia di povertà supera la soglia relativa (per questi soggetti la soglia assoluta annuale potrebbe arrivare a quasi 12.000 euro). La ragione, in quest'ultimo caso, è che il reddito di cittadinanza fissa importi uniformi per la spesa per l'abitazione, nella sottovalutazione delle differenze fra le diverse aree del paese.

³ Per chi non è più in età da lavoro, la pensione di cittadinanza sostituisce il reddito di cittadinanza (l'importo è pari 7560 euro e 9360 in caso di residenza in casa in affitto). L'attenzione qui è però limitata al reddito di cittadinanza.

Inoltre, e qui entra in gioco la scala di equivalenza utilizzata, il reddito di cittadinanza è inaccessibile a molte famiglie numerose e povere. Inoltre, rispetto alle famiglie beneficiarie, a parità di reddito originario, il reddito di cittadinanza offre di più a una coppia senza figli che non a un singolo con un minorenne a carico e a una coppia con due figli maggiorenni che non a una famiglia con tre minori. Al contempo, una famiglia con un figlio maggiorenne ha lo stesso importo di una famiglia con due figli minori. Il reddito di cittadinanza, in breve, avvantaggia le persone senza figli e, rispetto alle famiglie con figli, le famiglie con pochi figli e maggiorenni.⁴ Famiglie numerose e minori sono i grandi perdenti, nonostante che, in questi ultimi anni, il rischio di povertà sia aumentato proprio in queste famiglie, in termini sia d'incidenza sia di divario di povertà, e l'Italia abbia tassi di povertà minorile fra i più alti nei paesi EU. L'incidenza della povertà minorile assoluta si attesta attorno a 1,3 milioni.⁵

I costi della disabilità, poi, appaiono sottostimati sia nella soglia reddituale sia in quella patrimoniale. Sottostimare tali costi è un vizio diffuso: basti ricordare che l'importo della pensione d'invalidità è pari a 285,66 euro. Ciò nondimeno, il reddito di cittadinanza non fa eccezione. Si consideri una famiglia di due persone con un figlio disabile grave. Una famiglia con un patrimonio mobiliare di 17.501 euro sarebbe esclusa dal reddito di cittadinanza (anche se a basso reddito) a prescindere dal fatto che il risparmio sia finalizzato esattamente a proteggere il figlio disabile.

Se il reddito di cittadinanza ha questi inconvenienti, non esiste, però, alcuna soglia capace di tutelare tutti i bisogni. Le soglie relative, qualsiasi esse siano, dunque, a prescindere dai limiti contingenti del reddito di cittadinanza, dipendono intrinsecamente dal contesto di riferimento. E' povero chi ha meno dell'x% dei valori medi/medianici presenti in un dato territorio. Non vi è, tuttavia, nulla in tale definizione che assicuri la tutela dal bisogno. Al contrario, più la povertà è diffusa, più aumenta la probabilità che soggetti poveri non siano considerati tali solo perché lo standard di vita è molto basso. Ancora, in una fase ciclica recessiva potrebbe diminuire il numero dei poveri per il solo fatto che tutti stanno nel complesso peggio.⁶ E, comunque, quali valori e percentuali utilizzare: 60% del reddito mediano disponibile come avviene oggi in Europa oppure percentuali diverse del reddito mediano o medio? Come definire la povertà in termini di reddito o di spesa per consumi?

Basandosi sulla disponibilità di risorse minime necessarie a soddisfare un insieme di bisogni fondamentali, le soglie assolute evitano i limiti delle soglie relative. Anche le soglie assolute hanno, tuttavia, diversi punti critici. Non solo richiedono di individuare i bisogni fondamentali, ma devono essere specificate sulla base delle caratteristiche/condizioni individuali. Si consideri il bisogno più essenziale di avere le risorse per sfamarsi. Un uomo occupato in mansioni faticose avrà un diverso fabbisogno calorico rispetto a una donna impiegata in un ufficio ed entrambi potrebbero avere un fabbisogno diverso da una persona che necessita un'alimentazione speciale. Inoltre, a parità di calorie, il cibo cambia secondo i

⁴ Per approfondimenti sul tema, cfr. Baldini e Lusignoli (2019).

⁵ Secondo Banca d'Italia (2019), a parità di costo per il bilancio pubblico, applicare la scala Rei al reddito di cittadinanza avrebbe richiesto di ridurre la soglia da 780 a 680 euro. Sempre Banca d'Italia ricorda come, nell'ipotesi di un *take up* pieno della misura, il reddito di cittadinanza diminuirebbe la povertà assoluta da 7,3% a 4,4% (nel caso del REI la riduzione si sarebbe limitata al 6,2%). Nessun paese riesce, però, a raggiungere un *take up* pieno. Al contrario, i falsi negativi, soggetti che avrebbero diritto al trasferimento, ma non vi accedono, superano in molti paesi EU il 50% (Bargain *et al.* 2012).

⁶ Una soglia di povertà relativa ancorata a un determinato anno e aggiustata nel tempo per tenere conto delle variazioni dei prezzi potrebbe contrastare la dipendenza dal ciclo economico. Non solo, resterebbero, però, aperti tutti gli altri problemi, ma si aggiungerebbe la questione della scelta dell'anno di riferimento.

luoghi e il tempo. A quale insieme di alimenti fare allora riferimento? E non dovremmo tenere conto delle preferenze religiose e culturali?

Rispetto, poi, a entrambe le soglie, assoluta e relativa, non esiste alcuna scala di equivalenza in grado di neutralizzare l'eterogeneità inter-personale, attribuendo pesi inattaccabili alle economie di scala e alle spese aggiuntive connesse alle diverse condizioni e composizioni familiari.

In sintesi, i bisogni si dipanano in un *continuum* rispetto al quale è impossibile distinguere in modo univoco i bisognosi dai non bisognosi. Qualunque siano le scelte, soggetti che si considerano bisognosi (o perfino più bisognosi di altri che accedono al beneficio) saranno esclusi o, comunque, riceveranno in misura che ritengono inadeguata rispetto alle proprie condizioni. Addirittura, potrebbero insorgere rischi di *re-ranking*: non tenere adeguatamente conto di un bisogno potrebbe far stare peggio, dopo il trasferimento, qualcuno che prima stava meglio.⁷

Rischi di una cittadinanza di serie B. La selettività divide la società in almeno tre gruppi di soggetti. Da un lato, ci sono i bisognosi che non ce la fanno/che “restano indietro” e sono aiutati; da un altro, c’è chi non ha bisogno, “ce l’ha fatta” e aiuta gli altri e, da un altro, ancora, c’è chi avrebbe bisogno, vivendo in condizioni di vulnerabilità, ma non è aiutato.⁸ Questa divisione, oltre a generare rischi di guerre fra svantaggiati, rischia di favorire un senso di falsa superiorità da parte di chi ce l’ha fatta e un senso di manchevolezza a danno dei poveri che devono essere aiutati. Il risultato è la creazione di una cittadinanza di serie B e, con essa, la messa in discussione della comune uguaglianza morale.

Paradigmatica, al riguardo, è la differenza fra le valutazioni tipicamente effettuate dei disincentivi al lavoro associati alla selettività e di quelli associati alla tassazione. Nel caso della tassazione, i disincentivi sono la risposta razionale, da parte d’individui interessati alla massimizzazione del proprio benessere, all’incremento del costo del lavoro causato dalla tassazione. Se il debito d’imposta cresce al crescere del reddito guadagnato, è “normale” che gli individui sostituiscano il lavoro, divenuto più costoso a causa della tassazione, con il riposo. Nel caso della selettività, la responsabilità è dei poveri e della loro fibra morale debilitata, che li conduce a oziare anziché a darsi da fare, producendo trappole di povertà e di disoccupazione, quando la situazione è del tutto analoga a quella che caratterizza la tassazione: per individui interessati al proprio benessere, la soglia di povertà potrebbe rendere razionale diminuire il lavoro, il trasferimento diminuendo al crescere del reddito guadagnato fino a azzerarsi.

Considerazioni simili si applicano alle separazioni fittizie, incentivate dal riferimento al nucleo familiare che è utilizzato nei trasferimenti ai poveri al fine di evitare di considerare poveri soggetti individualmente poveri, ma parte di famiglie non povere. “Nascondere” risorse per sembrare poveri e ricevere il trasferimento non è diverso da evadere così come non è diverso da eludere l’imposizione utilizzare a proprio vantaggio alcune norme sfruttando le asimmetrie informative a danno di chi dovrebbe controllare.

In ogni caso, come vi sono tanti individui che pagano le imposte, nonostante gli incentivi a non farlo, così vi sono tanti poveri che, nonostante gli incentivi, preferirebbero lavorare. Se così,

⁷ Sulle tante complessità insite nella costruzione di una misura di povertà, cfr. Atkinson (2019).

⁸ Questa tripartizione mi sembra più appropriata della tradizionale bipartizione limitata a “noi” vs. “loro”. Sulla bipartizione, cfr., ad esempio, Harrop (2016).

più che di trappole di disoccupazione/povertà, dovremmo parlare di trappole di (assenza di) opportunità, derivanti, ad esempio, da carenze nel sostegno alle responsabilità familiari, nell'istruzione avuta e nella domanda di lavoro.⁹ I lavori per i poveri sono, inoltre, spesso di bassa qualità, più onerosi dei lavori disponibili per i più ricchi. Anche questo è sottovalutato da chi guarda ai poveri come cittadini di serie B.

Il che non nega, ovviamente, che, in presenza di selettività, alcuni si fingeranno poveri per ricevere il trasferimento, siano, cioè, falsi positivi, e tale comportamento rappresenti una iniquità che dovrebbe essere combattuta. Il punto, semplicemente, è che i disincentivi al lavoro non sono appannaggio di "loro" poveri. Riguardano tutti "noi", avendo a che fare con il desiderio, da parte d'individui interessati al proprio benessere, di massimizzare la differenza fra benefici e costi delle diverse azioni. Il peso degli incentivi va, inoltre, ridimensionato nel riconoscimento delle trappole di opportunità.¹⁰

Se i poveri sono considerati cittadini di serie B, si pongono rischi d'iniquità procedurale nella realizzazione della selettività. Ai poveri diventa lecito chiedere informazioni e erogare sanzioni che non sono chieste nelle politiche di contrasto all'evasione. Ad esempio, per dichiarazioni mendaci circa le risorse detenute, il reddito di cittadinanza prevede pene detentive fino a sei anni di carcere, ben più severe di molte pene applicate agli evasori. Inoltre, nonostante la presenza di tanti operatori dedicati, aumentano i rischi di dominio nella gestione della selettività, ad esempio, nelle operazioni di verifica dei mezzi, intendendo per dominio un'interferenza arbitraria nelle vite dei poveri (Pettit, 1997). L'assunto soggiacente è qui che l'equità non concerne solo la soddisfazione dei bisogni. Concerne anche le modalità di soddisfazione e il rischio è che la selettività favorisca nei "loro" confronti, trattamenti più onerosi di quelle che applicheremmo a "noi".¹¹

Più stringenti sono gli obblighi e le penalizzazioni più rischiano di aumentare non solo i falsi positivi spinti dal desiderio di ripagare con la stessa moneta chi li tratta male, ma anche i falsi negativi, soggetti che potrebbero accedere ai trasferimenti, ma non vi accedono per non essere percepiti come cittadini di serie B.¹² Anche il non accesso da parte degli aventi diritto pone un problema equitativo. Più i poveri sono percepiti come cittadini di serie B, più rischia, peraltro, di indebolirsi la propensione a redistribuire. Il *framing* della misura, in altri termini, non è indifferente rispetto agli effetti sulla disponibilità/indisponibilità a cooperare.

Il concetto di cittadinanza di serie B allude tipicamente a una relazione fra individui: alcuni hanno più doveri/e o meno diritti di altri. Potremmo, tuttavia, estendere il concetto alle relazioni interne alla famiglia. Benché alcuni correttivi siano disponibili, il riferimento al nucleo familiare, che caratterizza i trasferimenti selettivi, comporta rischi d'iniquità nella ripartizione infra-familiare delle risorse.

Reddito di cittadinanza e condizionalità al lavoro: un connubio controverso

⁹ È, invece, curioso che proprio chi più strenuamente difende il valore del lavoro tenda a denunciare il parassitismo del reddito di cittadinanza.

¹⁰ Sul peso delle trappole, cfr. Immerwoll (2009).

¹¹ Utilizzo qui un'accezione d'iniquità procedurali come trattamento dei beneficiari delle politiche pubbliche che non rispetta la comune uguaglianza morale. Su quest'accezione, cfr. Sen (1992). Per un'accezione più ampia del termine, che includerebbe i comportamenti dei falsi positivi, cfr. Rothstein e Ulsaner (2005).

¹² Il riferimento è a comportamenti del tipo "tit for tat": se ci sentiamo trattati bene rispondiamo comportandoci bene e se ci sentiamo trattati male rispondiamo comportandoci male. Sul tema, cfr. Axelrod (1984). Sul peso dei falsi negativi, cfr. i dati sul *take up* alla nota 5.

L'art.1, primo comma, della legge di istituzione del reddito di cittadinanza qualifica l'istituto "quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro". In linea con questa impostazione, il reddito di cittadinanza comporta una condizionalità al lavoro che si configura nella richiesta, innanzitutto, di una dichiarazione d'immediata disponibilità al lavoro da parte di *tutti* i membri del nucleo abili al lavoro, da eseguirsi entro 30 giorni dal recepimento del beneficio. Sono esentati i giovani che studiano/seguono percorsi di formazione, chi ha carichi di cura - per minori fino a 3 anni, per persone con disabilità grave o non auto-sufficienti. I nuclei con almeno un soggetto disoccupato da non più di 2 anni, e/o titolare di Naspi e/o con meno di 26 anni e/o già sottoscrittore di un patto di servizio sono convocati dai Centri per l'Impiego entro trenta giorni dall'accettazione della domanda e devono sottoscrivere un Patto per il lavoro (anche con soggetti accreditati) che stabilisce una pluralità di obblighi, fra cui la partecipazione a colloqui psicologici/di lavoro e attività formative di vario tipo, la tenuta di un diario che attesti l'impegno settimanale nella ricerca lavoro, l'offerta di 8 ore lavoro gratuito per la comunità (fino a 16 a patto di consenso delle parti) e l'accettazione delle offerte di lavoro, se congrue. Sono considerate congrue le offerte che prevedono una retribuzione superiore a 858 euro (10% in più del reddito di cittadinanza) e sono collocate entro 100 chilometri dal luogo di residenza, nel caso della prima offerta; 250 chilometri, nel caso della seconda offerta e in tutto il territorio nel caso della terza offerta. Dal secondo anno, diventa immediatamente congrua una prima offerta nel raggio di 250 chilometri e, in seguito, qualsiasi offerta nel territorio nazionale. Per i primi tre mesi, è prevista una compensazione per le spese pari al reddito di cittadinanza. In presenza, nel nucleo familiare, di componenti disabili e di minori, le offerte non possono oltrepassare il raggio di 250 chilometri e la compensazione sale a 12 mesi di reddito di cittadinanza.

Qualora i Centri per l'Impiego rilevino cause di povertà aggiuntive rispetto a quelle derivanti dalla mancanza di lavoro, i beneficiari sono inviati ai servizi comunali che devono predisporre interventi di supporto sociale. A tali servizi devono, pure, rivolgersi i nuclei privi di membri con i requisiti sopra indicati: chi è comunque ritenuto povero per mancanza di lavoro è indirizzato ai Centri per l'Impiego e segue la medesima traiettoria di chi arriva direttamente a tali Centri. Gli altri nuclei devono stipulare con i servizi comunali un Patto per l'inclusione sociale volto a definire un «percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale». Il Patto include, fra l'altro, "attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi e altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale". A differenza di quanto avveniva nel REI, il Patto per l'inclusione sociale non esonera dagli obblighi lavorativi del Patto per il lavoro. Il che segnala una definizione assai stringente di abilità al lavoro, la quale sottovaluta l'influenza, sulla disponibilità a lavorare/cooperare, delle più complessive condizioni socio-psicologiche associate alla povertà.¹³

Penalizzazioni severe sono previste per i nuclei inadempienti anche qualora l'inadempienza riguardi un solo membro. Più in particolare, il beneficio, è sospeso in misura progressiva se non ci si presenta ai colloqui iniziali (un mese, due mesi e tre mesi) e decade qualora non si ottemperi alle altre richieste contemplate dai due Patti. Il pacchetto di queste norme è stato presentato al Paese con il titolo di "norme anti-divano".

Questa configurazione della condizionalità al lavoro rappresenta una divisione delle responsabilità fra poveri e collettività del tutto iniqua, la quale rafforza la concezione dei poveri come cittadini di serie B, cui il lavoro e la più complessiva attivazione va imposta, pena

¹³ Su tale influenza, cfr. Curchin (2017).

il trionfo del parassitismo. A tutti i poveri, salvo poche eccezioni, è, infatti, richiesto di dimostrare in continuazione di fare qualcosa, dall'eseguire lavori gratuiti di comunità da cui gli altri sono esentati, al ricercare sempre e comunque un lavoro e all'assolvere sempre e comunque obblighi formativi, non importa se la domanda di lavoro sia del tutto insufficiente e/o se molti poveri manchino delle abilità/competenze richieste, e tali mancanze non siano rimediabili con un po' di formazione, o se abbiano responsabilità di cura ignorate dal reddito di cittadinanza.¹⁴ I poveri dovrebbero, inoltre, essere disposti a muoversi in qualsiasi parte del paese, non importa se il salario offerto, seppure superiore a 858 euro, possa rivelarsi del tutto insufficiente a sostenere lo spostamento della famiglia. Ancora, basta un solo soggetto inadempiente e l'intero nucleo è penalizzato, nella negazione della natura individuale della responsabilità e nella sostanziale indifferenza rispetto all'influenza delle condizioni di povertà sui comportamenti. Si pongono, altresì, rischi di peggioramento delle relazioni familiari e di abbandono, da parte della famiglia, dei soggetti devianti (Siza, 2018, Watts, Fitzpatrik, 2018).

In breve, il reddito di cittadinanza sancisce un modello di *do ut des* stringente, che subordina l'accesso al beneficio a determinati comportamenti, in assenza dei quali il beneficio è perso. Se il povero non coopera (non esegue il *do*), lui/lei stessa diventa responsabile della propria situazione, nella sottovalutazione della componente di rischio della povertà.

Questo modello mi sembra assai discutibile sotto un profilo equitativo. Fronteggiare un rischio significa potere essere penalizzati da eventi che non dipendono dagli individui su cui gli eventi stessi ricadono. I rischi, in altri termini, hanno natura esogena rispetto a chi ne subisce gli effetti, o perché non possono essere prevenuti dall'azione umana oppure perché, non sono stati prevenuti, benché prevenibili dall'azione collettiva.

Nel primo caso, la via classica è quella dell'assicurazione, ossia, di una garanzia di protezione/compensazione *ex post* quando il rischio si avveri. Nel secondo caso, vi è anche la via, *ex ante*, della prevenzione. I rischi di povertà prevenibili dipendono da carenze nella realizzazione dell'uguaglianza di opportunità, abbiano essi a che fa con i rischi della lotteria sociale e/o con l'insufficiente della domanda di lavoro. Se, però, i rischi non sono prevenuti, allora, rimangono immutate le ragioni assicurative. Come con forza argomenta Scanlon (1998), se le istituzioni sociali non sono riuscite a garantire l'uguaglianza di opportunità, non dovrebbero esse stesse pagare per le loro omissioni compensando chi è penalizzato?

Imponendo agli individui di darsi costantemente da fare per dimostrare di meritarsi il trasferimento, il reddito di cittadinanza presta un'attenzione del tutto insufficiente alla natura di rischio della povertà. Se la protezione della povertà è questione di assicurazione, chiedere di pagare peggio, dimostrando comunque di fare qualcosa quando il rischio si avveri, invalida la ragion d'essere stessa delle assicurazioni che, come sopra ricordato, è quella di pagare in anticipo per essere protetti/compensati quando il rischio si avveri. Un comportamento congiura ulteriormente a favore della visione dei poveri come cittadini di serie B, responsabili principali delle loro condizioni di povertà.

Le (ir-)responsabilità collettive appaiono particolarmente pronunciate nel nostro paese. Al riguardo, ricordo alcuni dati recenti di Cannari e De Alessio (2018) che individuano, per l'Italia, una crescita della disuguaglianza intergenerazionale, misurata sulla base della correlazione sia fra titolo di studio dei genitori e titolo di studio dei figli sia fra ricchezza dei genitori e ricchezza dei figli. Tale crescita avviene a partire da livelli iniziali di disuguaglianza

¹⁴ Secondo Baldini e Gallo (2018), almeno ¼ famiglie in povertà assoluta non avrebbe membri occupabili.

intergenerazionale elevati, se confrontati con quelli di altri paesi della UE. In Italia, poi, non solo il tasso di occupazione è fra i più bassi in Europa, ma anche considerando gli occupati, le ore di lavoro sono ancora inferiori a quelle pre-crisi con una perdita che si aggira attorno a 1,8 milioni (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, 2018).¹⁵ Indicazioni come quelle a favore del lavoro gratuito rischiano dal canto loro di ridurre la domanda di lavoro per le occupazioni oggetto del lavoro gratuito. Trattandosi spesso di occupazioni a bassa specializzazione, i più penalizzati rischiano di essere i lavoratori più svantaggiati.

Certo, il reddito di cittadinanza offre strumenti per attivarsi e, così, contrastare disuguaglianze di opportunità a danno dei poveri. Nelle classiche politiche assicurative, poi, tutti pagano prima per essere protetti quando il rischio si avveri. Per il reddito di cittadinanza, i poveri potrebbero non pagare mai. Il punto è che gli strumenti offerti dal reddito di cittadinanza sono del tutto parziali e arrivano tardi, quando i danni delle pre-esistenti (ir-)responsabilità collettive si sono già materializzati. Assumere una prospettiva equitativa modifica, altresì, la natura dell'assicurazione: quando si prescinde dalla posizione occupata nella società, appare difficile giustificare di chiedere di pagare l'assicurazione a chi non ha soldi. L'assicurazione equa richiede semplicemente una protezione universale dai rischi. In questa prospettiva, la reciprocità non sarebbe abbandonata. Diversamente dalla reciprocità del *do ut des*, ciò che conta è che tutti siamo disposti a seguire le regole assicurative secondo la posizione occupata. Se fossero stati ricchi, gli attuali poveri avrebbero dovuto essere disposti a finanziare l'assicurazione contro la povertà.¹⁶

Inoltre, anche se si sostenesse la desiderabilità di un modello di *do ut des*¹⁷, il carattere stringente della condizionalità prevista dal reddito di cittadinanza desta perplessità sotto il profilo delle iniquità procedurali. Come per la selettività, maggiore è il rischio d'iniquità procedurali, maggiore è anche per la condizionalità al lavoro il rischio di falsi negativi, scoraggiati da procedure percepite come ingiuste.

Infine, considerare il reddito di cittadinanza una misura per il lavoro rischia, nel tempo, di diminuire il sostegno alla misura, con effetti negativi in termini di protezione dalla povertà. Se molti poveri non riescono a essere attivati al lavoro, perché mantenere una misura che si rivela inefficace allo scopo prefissato?

Alcune indicazioni di riforma

Sopperire a questi limiti richiede di attenuare la centralità del reddito di cittadinanza all'interno dei trasferimenti monetari redistributivi e la condizionalità al lavoro all'interno del reddito di cittadinanza.

Cruciale, rispetto al primo obiettivo, è l'introduzione di un sostegno universale (o, almeno, quasi-universale) al costo dei figli. Oggi, in Italia, chi non è capiente rispetto all'imposta personale sul reddito e chi non è lavoratore dipendente non riceve sostanzialmente aiuto, non potendo godere dei due istituti principali di sostegno al costo dei figli, le detrazioni e gli assegni al nucleo familiari. Soggetti con un ISEE non superiore ai 25.000 euro possono fruire

¹⁵ Per una discussione dei limiti, nel mercato del lavoro odierno, dell'indicatore costituito dal tasso di occupazione, cfr. Blanchower (2019).

¹⁶ Sulla pluralità di configurazioni di reciprocità, cfr. Goodin (2002).

¹⁷ Per una difesa di tale modello, subordinata, però, alla presenza di condizioni iniziali eque, cfr. White (2003).

del Bonus bebè, ma solo fino a quando il bimbo/la bimba non superi i tre anni. Il risultato, a seguito di questi buchi e degli importi bassi, sono gli elevati rischi di povertà sopra segnalati. È evidente che uno schema universale di sostegno al costo dei figli non annullerebbe la povertà. La limiterebbe, però, sostenendo tutte le famiglie con figli.¹⁸

Un'altra misura, sempre a stampo universale, potrebbe essere la garanzia di un'eredità universale nella forma di una dotazione di ricchezza per tutti i giovani nel passaggio alla vita adulta. A tale passaggio, la disponibilità di una base di ricchezza può essere dirimente per fornire le basi per perseguire un piano di vita in grado di evitare la povertà.¹⁹

La disabilità, inoltre, è un problema assai serio anche per le famiglie non povere. Se così, il sostegno al costo dei disabili andrebbe anch'esso affrontato con trasferimenti universali.

Certo, i più ricchi potrebbero essere in grado di sostenere i costi sia dei figli sia della disabilità. L'universalismo potrebbe, dunque, essere tacciato non solo di spreco, ma anche d'iniquità dando ai ricchi risorse che potrebbero andare a chi sta peggio. Il punto è che la selettività ha limiti, comportando buchi nelle coperture e rischi di creazione di una cittadinanza di serie B e, con esse iniquità procedurali. Il potenziamento dei trasferimenti universali, gli unici in grado di includere tutti, serve a ridurre esattamente questi limiti. I trasferimenti universali, inoltre, pur andando a tutti, hanno effetti distributivi favorevoli a chi sta peggio: tutti ricevono il trasferimento, ma i più ricchi pagano di più. In aggiunta, se è vero che concentrare un determinato bilancio sui poveri avrebbe effetti distributivi più marcati, altrettanto è vero che gli effetti dipendono dall'entità del bilancio e le politiche selettive, come in precedenza rilevato, rischiano di suscitare una bassa sostenibilità politica, diventando esse stesse politiche povere.²⁰

Vi è, infine, la questione di una più equa ripartizione del valore aggiunto prodotto. La misura tipicamente difesa per attuare tale ripartizione è il reddito di base, inteso come un reddito universale e incondizionato o, almeno, un reddito di partecipazione esteso a tutti coloro che lavorano/vogliono lavorare. Dati i costi finanziari di tali misure e le più complessive difficoltà di attuazione, un'alternativa, seppur parziale, potrebbe essere costituita dai crediti di imposta ai lavoratori poveri, un'altra misura redistributiva di sostegno al reddito, diversa dal reddito di cittadinanza.

Il reddito di cittadinanza o misure simili di reddito minimo resterebbero in essere quali interventi residuali di ultima istanza nei confronti delle situazioni di povertà che continuassero a permanere. Si noti: lo spazio sarebbe residuale, non le finalità. La tutela dalla povertà rimane un obiettivo indiscusso. Semplicemente, l'obiettivo si realizzerebbe in un contesto in cui esiste uno sistema diversificato di sostegno al reddito, il quale sgrava il reddito di cittadinanza, così circoscrivendo le carenze della selettività.

Passando al secondo obiettivo, relativo all'allentamento della condizionalità al lavoro, la via che a me sembra più desiderabile è abbandonare il modello di *do ut des* che caratterizza il

¹⁸ Sull'importanza, anche in funzione di contrasto della povertà, di una misura universale di sostegno al costo dei figli, cfr. Atkinson (2015) e Bitler *et al.* (2018). Sulla più complessiva importanza di una strategia di combinazione fra elementi universali e elementi selettivi, nella prospettiva cosiddetta del *targeting within universalism*, cfr. Marx *et al.* (2016) e Jacques, Noël (2018). Sull'importanza dei trasferimenti monetari redistributivi, cfr. anche Causa, Hermansen (2018).

¹⁹ Sulla misura di eredità universale, oltre a Atkinson (2015), cfr. Forum Disuguaglianze Diversità (2018).

²⁰ Sul tema, cfr. Granaglia (2016).

reddito di cittadinanza. Il contrasto della povertà diventerebbe una questione di assicurazione che riguarda tutti “noi” e non solo “loro”.²¹

In questa prospettiva, la condizionalità dovrebbe limitarsi a contrastare il fenomeno che affligge ogni assicurazione, l’azzardo morale, e a superare eventuali barriere informative e formative che ostacolano l’accesso a un lavoro decente. Il che significa che se una persona è nelle condizioni di trovare un lavoro dignitoso che consente di sfuggire alla povertà, allora egli/ella non è a rischio di povertà. Dovrà, dunque, lavorare ed essere disponibile ad accettare lavori anche part-time, sempre se decenti, ricevendo un risarcimento solo per l’importo necessario ad arrivare alla soglia di povertà. Similmente, se una persona potesse trovare lavoro grazie alle attività di sostegno offerte dai Centri per l’Impiego, allora dovrà seguire tali attività. In assenza di tali condizioni, i poveri avrebbero, però, pieno diritto al risarcimento, senza alcun obbligo di offrire qualcosa in cambio.

Il cambiamento radicale di prospettiva va rimarcato. Anziché riguardare i poveri, l’obbligo di lavorare e di formarsi riguarderebbe chi potrebbe non essere povero e, pertanto, non ha diritto al trasferimento (o, almeno, potrebbero fare a meno di una parte del trasferimento). Tutte le disposizioni del reddito di cittadinanza che richiedono all’individuo di attivarsi solo per segnalare la volontà di restituire qualcosa in cambio, a prescindere da qualsiasi prospettiva concreta di occupazione, sarebbero inaccettabili.

Le attività di formazione andrebbero, invece, sempre garantite come opportunità. Similmente, andrebbero garantite le opportunità di dedicarsi a lavori di comunità e di fare piccoli e saltuari lavori, seppure entro il quadro di una regolazione tesa a non peggiorare le condizioni dei lavoratori svantaggiati. Le sanzioni dovrebbero essere a stampo individuale, nel riconoscimento dell’influenza delle condizioni di povertà sulla disponibilità a lavorare e delle (ir)responsabilità collettive nella realizzazione dell’uguaglianza di opportunità.

Infine, “contro-incentivi” positivi potrebbero favorire il lavoro, aumentandone la rimuneratività attraverso la riduzione del tasso di sostituzione. Oggi, nel reddito di cittadinanza, un euro in più di reddito di lavoro comporta un euro in meno di trasferimento: il tasso di sostituzione è 1. Se il tasso fosse inferiore all’unità, lavorare divrebbe più attraente, la perdita di trasferimento risultando inferiore all’incremento del reddito da lavoro. Ovviamente, minore il tasso di sostituzione, maggiore sarebbe l’incentivo al lavoro.²²

Risposte facili o univoche non esistono rispetto alle caratteristiche di un lavoro decente e neppure rispetto alla regolazione dei lavori di comunità. Almeno, però, tali questioni entrerebbero in modo esplicito nella discussione pubblica, uscendo dall’oblio che oggi le circonda, come se il gioco di mercato fosse in grado di fornire la risposta circa la natura dei lavori decenti e l’accesso ai lavori di comunità, pur presentando elementi desiderabili, non implicasse anche rischi che dovrebbero essere presi in considerazione.

Un ultimo punto: anche il reddito di cittadinanza/minimo ridimensionato nello spazio occupato e la condizionalità al lavoro nella forma qui auspicata di contrasto all’azzardo non sono immuni dai rischi d’iniquità procedurali. Certo, la concezione di reddito minimo come

²¹ La visione delle politiche contro la povertà come politiche assicurative rappresenta un’estensione dell’argomentazione sviluppata da Dworkin (1981) a proposito dell’assicurazione contro i rischi di disabilità e di talenti poco remunerativi.

²² Considerazioni simili valgono per la pensione di cittadinanza, che prevede un importo che potrebbe essere superiore a quello raggiungibile da un lavoratore povero che ha pagato i contributi nel corso della vita.

assicurazione che riguarda noi tutti dovrebbe limitarli. Non li azzera, tuttavia, e comunque selettività e condizionalità implicano discrezionalità da parte degli amministratori/assistanti sociali/navigatori e la discrezionalità comporta rischi inevitabili di eterogeneità di trattamento e di dominio nei confronti dei poveri. Un antidoto è potenziare la voce dei più poveri, rafforzando il ruolo di *advocacy* delle organizzazioni non governative che si occupano dei poveri. Un altro è introdurre procedure di appello a favore dei soggetti che ritengano di essere vittime di iniquità.

Conclusione

In conclusione, merito va dato al reddito di cittadinanza per avere finalmente sancito, nel nostro paese, il principio del diritto a un reddito. A differenza di quanto avviene con il reddito di cittadinanza, un trasferimento selettivo non può, tuttavia, essere l'architrave, sostanzialmente unica, del sostegno al reddito, anche qualora, come ho fatto in questo saggio, si limiti l'attenzione al piano dei trasferimenti monetari a stampo redistributivo. La ragione risiede nei limiti etici intrinseci alla selettività in termini di buchi nelle coperture e di rischi di creazione di una cittadinanza di serie B e, con essa, d'iniquità procedurali. Al contrario, serve un insieme più ampio di tali trasferimenti, all'interno del quale un posto centrale è occupato da una misura universale (quasi-universale) di sostegno al costo dei figli e il reddito di cittadinanza/reddito minimo si colloca come intervento cruciale, ma residuale, di ultima istanza, per coprire le situazioni di povertà che permanessero.

Al tempo stesso, la condizionalità al lavoro che caratterizza il reddito di cittadinanza (o misura analoga) va attenuata poiché insensibile alla natura di rischio della povertà e fonte, anch'essa, d'iniquità procedurali. In questa prospettiva, le uniche ragioni per giustificare la condizionalità al lavoro rimarrebbero quelle di contrastare il fenomeno che assilla tutte le assicurazioni, l'azzardo morale, e di superare le eventuali barriere informative e formative che ostacolano l'accesso a un lavoro decente.

Bibliografia

Axelrod R. 1984, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.

Atkinson A. 2019, *Poverty around the World*, Princeton University Press, Princeton.

Atkinson, A. 2015, *Disuguaglianza: cosa fare?* Cortina Editore, Milano.

Baldini M. e Gallo G., 2018, *Quando il lavoro non ferma la povertà* accessibile a <https://www.lavoce.info/archives/56574/quando-il-lavoro-non-ferma-la-poverta>

Baldini M. e Lusignoli L., 2019, *Un reddito di cittadinanza da riequilibrare* accessibile a <https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/un-reddito-di-cittadinanza-da-riequilibrare>

Banca d'Italia 2019, *Relazione Annuale sul 2018*, Banca d'Italia, Roma.

Bargain O., Immervoll H., ViitamäkiH., 2012, "No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data", *The Journal of Economic Inequality*, 10, 3, pp. 375-495.

Bitler M., Hines A. , Page M., 2018, "Cash for Kids", *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences* 4, 2, pp. 43-73.

Blanchower D., 2019, *Not working: where have all the good jobs gone?* Princeton University Press, Princeton.

Cannari L. e D'Alessio G., 2018, *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, Questioni di Economia e Finanza, 476, Banca d'Italia, Roma.

Causa O., Hermansen M., 2018, *Income Redistribution through taxes and transfers across OECD countries*, OECD Economics Department Working Paper 1453, Ocse, Paris.

Curchin K., 2017, "Using Behavioural Insights to Argue for a Stronger Social Safety Net: Beyond Libertarian Paternalism", *Journal of Social Policy* 46, 2, pp. 231-249.

Dworkin R., 1981, "What is Equality? Part 2", *Philosophy and Public Affairs* 10, 4, pp. 283-345.

Fondazione Astrid, Fondazione Rosselli (a cura di), 2018, *Nuove (e vecchie) povertà: quali risposte?* Bologna, Il Mulino.

Forum Disuguaglianze Diversità, 15 *Proposte per la giustizia sociale – Proposta 15* accessibile a <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/proposte-per-la-giustizia-sociale/>

Goodin R., 2002 "Models of Social Obligation", *Journal of Social Policy*, 31, 4, pp. 579-596.

Granaglia E., 2016, "Farewell to Universalism? Some introductory remarks", *Politiche Sociali*, 3, pp. 391-402.

Harrop A., 2016, *For Us All*, Fabian Society, London.

Immerwoll H., 2009, *Minimum Income Benefits in OECD Countries. Policy Design, Effectiveness and Challenges*, OECD Social, Employment and Migration WP. 100, OCSE, Paris.

Jacques O., Noel A., 2018, *Targeting within Universalism*, mimeo accessibile a <https://www.cpsa-acsp.ca/documents/conference/2018/770.Jacques.Noel.pdf>

Marx I., Salanauskaite L., Verbist G., 2016, "For the Poor, but Not Only the Poor: On Optimal Pro-Poorness in Redistributive Policies" *Social Forces*, 95, 1, pp. 1- 24.

Ministero del lavoro, Istat, Inps, Inail e Anpal, 2019, *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Istat, Roma.

Petitt P., 1997, *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*, Oxford University Press, Oxford.

Rothstein B., Ulsaner E., 2005, "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust", *World Politics*, 58, 1, pp. 41-72.

Scanlon, T. 1998, *What we Owe to Each Other*, Cambridge, Harvard University Press.

Sen A., *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press, 1992 (trad. it. *La Disuguaglianza. Un riesame critico*, Il Mulino, Bologna, 1994).

Siza R. , 2018, *RdC. Molti limiti e qualche opportunità* accessibile a <https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/il-reddito-di-cittadinanza-molti-limiti-e-qualche-opportunità>

Watts B. and Fitzpatrik S., 2018, *Welfare Conditionality*, Routledge, London.

White S., 2003, *Civic Minimum*, Oxford University Press, Oxford.