



www.lavoce.info

Povert 

UN REDDITO MINIMO GARANTITO PER L'ITALIA

di [Tito Boeri](#) 17.01.2006

I nuovi dati Banca d'Italia ci permettono di completare la ricostruzione di cosa   successo alla distribuzione del reddito negli ultimi quindici anni. Si avverte sempre pi  il bisogno di uno strumento di lotta alla povert  universale (basato su regole uguali per tutti) e selettivo (che subordina gli aiuti a verifiche dei redditi e dei patrimoni delle famiglie). Formuliamo proposte precise. Un Reddito minimo garantito, almeno inizialmente, non costerebbe pi  del secondo modulo della riforma fiscale di cui nessuno si   accorto. E coloro che sono stati sin qui dimenticati da tutti beneficerebbe grandemente di questa misura.

Un reddito minimo garantito per l'Italia, di Tito Boeri

I dati dell'ultima **indagine Banca d'Italia** sui redditi e la ricchezza delle famiglie italiane coprono il periodo 2002-2004. Ci permettono cos  di completare la ricostruzione di cosa   successo alla distribuzione dei redditi familiari nel nostro paese negli ultimi quindici anni.

Cosa   successo alla distribuzione del reddito in Italia

Le **disuguaglianze** del reddito e la **povert ** sono fortemente aumentate durante la dura recessione intervenuta tra il 1991 e il 1993. Poi non sono pi  diminuite. Nel **2004** l'indice di Gini dei redditi familiari equivalenti, cio  corretti per tenere conto della dimensione familiare, era pari al 33 per cento, mentre la quota di famiglie a basso reddito di poco superava il 13 per cento, valori analoghi a quelli registrati nel 2000 e nel 2002. L'Italia   cos  un paese in cui le disuguaglianze di reddito sono oggi pi  accentuate che [nel resto d'Europa](#). I tassi di povert  relativa (la percentuale di persone con un reddito equivalente inferiore al 60 per cento di quello mediano) si mantengono pi  elevati che nella gran parte degli altri paesi [dell'Unione Europea](#).

Dal 1993 in poi si   assistito in Italia a un modesto spostamento di reddito dalle classi medio-alte alla fascia pi  ricca della popolazione. Tra il 2002 e il 2004   continuata la tendenza degli ultimi anni al peggioramento della posizione relativa dei **lavoratori dipendenti** e al miglioramento di quella dei lavoratori **autonomi**, probabilmente anche a seguito dei ripetuti e svariati condoni che hanno beneficiato questi ultimi, ma non i primi. Vi   stato anche un forte incremento degli affitti, che si   riflesso sugli affitti imputati a coloro che risiedono in un'abitazione di propriet , i redditi da lavoro sono cresciuti in misura modesta e c'  maggiore instabilit  dei rapporti di lavoro all'ingresso nel mercato, mentre i redditi da pensione sono aumentati. Tutto questo tende a peggiorare la condizione relativa dei giovani (che pi  raramente hanno case di propriet ) rispetto a quella degli anziani.

Cosa fare per migliorarla

Questa fotografia, sempre pi  nitida, documenta che non possiamo pi  permetterci di avere un



www.lavoce.info

sistema di protezione sociale tutto squilibrato a favore delle pensioni e privo di una rete di ultima istanza. Un'altra legislatura è passata e nulla è stato fatto per affrontare la stridente lacuna di misure contro la povertà, in grado di garantire un reddito minimo a chi cade in condizioni di indigenza e di permettere a chi è a rischio di diventare povero di vivere le trasformazioni in atto nell'economia italiana in modo meno drammatico. Gli italiani, non a caso, continuano a reagire in maniera più negativa degli altri europei a fasi recessive e sono pessimisti in modo strutturale: ritengono probabile un peggioramento della loro situazione economica non solo a breve, ma nei prossimi quattro-cinque anni. Sono paure che paralizzano molte famiglie, portano al rinvio di molti piani di investimento e impediscono il decollo di molte nuove iniziative imprenditoriali.

L'Italia necessita di uno strumento di lotta contro la povertà che raggiunga i poveri senza lavoro. Lo strumento più appropriato a questo scopo è il **Reddito minimo garantito** (Rmg), uno schema oggi esistente, pur in forme diverse, in tutti i paesi dell'Unione Europea a 15 (e in diversi nuovi Stati membri), ad eccezione di Grecia ed Italia.

Universalismo selettivo e riordino

Alla luce di considerazioni legate ai vincoli di bilancio pubblico, efficienza economica e capacità amministrativa, occorre introdurre in Italia un **programma universale e selettivo** al tempo stesso, nel senso di essere basato su regole uguali per tutti (non limitato ad alcune categorie di lavoratori come nella tradizione italiana), che subordinano la concessione del sussidio ad accertamenti su reddito e patrimonio di chi fa domanda.

La proprietà di un'**abitazione** con un valore "ragionevole" dovrebbe, comunque, essere esclusa dalla verifica del patrimonio, per molteplici ragioni: (a) l'illiquidità dell'investimento in abitazioni, a maggior ragione in un paese come l'Italia, in cui, soprattutto nelle zone urbane più povere, il mercato immobiliare è meno sviluppato che in altri paesi; (b) l'Italia è fra i paesi dell'Ocse con la più elevata frazione di abitazioni di proprietà (circa il 70 per cento); (c) la casa di proprietà può essere valutata esclusivamente in base al valore catastale che, come è ben noto, è molto erratico: ciò causerebbe una notevole disuguaglianza orizzontale fra individui residenti in regioni diverse, o anche nella stessa area.

Il Reddito minimo garantito dovrebbe sostituire e riordinare molti **schemi pre-esistenti**, integrandoli più strettamente fra di loro in modo da ridurre sprechi ed evitare che la compresenza di tanti strumenti diversi crei "trappole della povertà" (aliquote marginali di imposta effettive molto alte perché accettando un lavoro si perde il sussidio). In particolare, il Rmg dovrebbe prevedere maggiorazioni per i figli a carico (in base sia all'età, sia al numero), i familiari disabili e le famiglie monogenitore. Dovrebbe, inoltre, sostituire le pensioni sociali e le integrazioni al minimo nonché tutte le prestazioni di indennità civile (assegno di assistenza, indennità di frequenza minori, pensioni di inabilità, e indennità di accompagnamento), l'attuale assistenza sociale e i programmi per i disabili a carattere non contributivo. Sono tutti programmi con obiettivi meritevoli, ma sviluppati in modo non coordinato. Andrebbero perciò riunificati all'interno del Rmg, prevedendo maggiorazioni per ciascuna tipologia di beneficiari; in questo modo, le maggiorazioni per invalidi, soggetti non deambulanti e soggetti non autosufficienti sarebbero condizionate alla prova dei mezzi. I test patrimoniali per i soggetti invalidi dovrebbero, comunque, essere meno stringenti che nel caso degli altri soggetti.

Il Rmg dovrebbe essere progettato in modo tale da **incoraggiare il lavoro part-time** e il lavoro occasionale, le principali fonti di impiego per una quota consistente di potenziali beneficiari. Per questo motivo, il Rmg dovrebbe contemplare una generosa franchigia sui guadagni, di importo



www.lavoce.info

fisso, e una ritenuta piuttosto bassa, dell'ordine del 60 per cento. Si dovrebbero, inoltre, prevedere misure di "reintegrazione" e di "attivazione" (aiuti nella ricerca di un impiego e sanzioni, in termini di riduzione del sussidio, a chi non collabora), con una chiara differenziazione fra tre gruppi di beneficiari: i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i genitori single. Questi ultimi, quando con figli sotto i 6 anni, dovrebbero essere esentati dal requisito di lavoro.

Il Rmg dovrebbe essere finanziato a livello nazionale con cofinanziamento a livello locale (nell'ordine del 10 per cento) delle prestazioni pecuniarie e in natura. Inoltre, bisognerebbe affidarsi a incentivi monetari alle **amministrazioni locali** affinché monitorino le loro prestazioni: ad esempio, si potrebbe assegnare in via preferenziale risorse a quelle amministrazioni locali che registrano le migliori performance nella riduzione del numero di errori sia del primo tipo (famiglie eleggibili che non sono raggiunte dall'assistenza) che del secondo tipo (famiglie non eleggibili che hanno accesso all'assistenza), nonché nella implementazione delle strategie di attivazione.

Quanto costa?

È possibile fornire stime prudenziali (probabilmente in eccesso) del costo del Rmg sotto diverse ipotesi quanto al suo ammontare e alle tipologie di redditi da considerare nel selezionare la platea dei beneficiari. Il Rmg andrebbe inizialmente introdotto a un livello abbastanza basso e poi incrementato anche in riconoscimento di un miglioramento nell'amministrazione dello strumento. Ad esempio, un Rmg a 400 euro, potrebbe costare tra **7 e 8 miliardi di euro**. Il livello più alto lo si raggiunge ipotizzando che si riesca ad accertare solo l'85 per cento del reddito dei lavoratori autonomi e il 95 per cento di quello dei lavoratori dipendenti.

Un costo minore (attorno ai **4 miliardi di euro**) lo si avrebbe invece nel caso in cui si aggiungesse ai redditi accertati l'affitto che l'utente dovrebbe pagare nel caso non avesse casa di proprietà. Ma, come discusso in precedenza, è preferibile non includere la casa nel patrimonio valutato ai fini della determinazione dell'eleggibilità al sussidio. La razionalizzazione e il riordino di molti schemi pre-esistenti porterebbe ad altri risparmi. In sostanza, un Rmg adatto al nostro paese potrebbe, almeno inizialmente, non costare più di quel secondo modulo della riforma fiscale di cui nessuno sembra essersi accorto. Crediamo, invece, che i poveri e coloro che sono a rischio di povertà si accorgerebbero e beneficerebbero grandemente della presenza del Rmg.

Ragioni e condizioni del Rmg, di Emanuele Ranci Ortigosa

Condivido la necessità di introdurre in Italia il **Reddito minimo di garanzia**, sottolineata da Tito Boeri e Claudio De Vincenti su *lavoce.info*.

Alla luce delle valutazioni della prima e della seconda sperimentazione nazionale del Reddito minimo di inserimento, che ho diretto, e del Reddito di cittadinanza attuato dalla Regione Campania, nella cui sperimentazione sono stato coinvolto, vorrei richiamare alcuni fatti ed esprimere mie opinioni.

I fatti

Il primo fatto riguarda il rinvio dell'introduzione del Rmi (L. 328/2000) a una normativa specifica che non è stata predisposta dall'allora Governo di centro-sinistra. Un esecutivo che ha acquisito molti meriti nella riattivazione delle politiche sociali, ma che nella fase finale della precedente legislatura ha optato per altre discutibili priorità in campo sociale.



www.lavoce.info

Il secondo fatto è l'oblio imposto alla misura dal Governo Berlusconi, anche con la protratta secretazione dei rapporti di valutazione. Eppure, il Governo aveva anche fornito assicurazioni di co-finanziamento alle Regioni che avessero avviato esperienze di Rui (Reddito di ultima istanza), risultate in seguito prive di qualsiasi affidabilità.

Tali richiami rendono evidente l'importanza di forti prese di posizione a favore dell'introduzione del Reddito minimo garantito. Si tratta di una componente essenziale e particolarmente urgente, per evidenti ragioni sociali, di una riforma nella quale questa misura deve combinarsi e interagire con istituti di **politica familiare** e **ammortizzatori sociali**.

La sua sperimentazione ha evidenziato però limiti ed esigenze che non possono essere ignorati, se si vuole che il Rmg dia i risultati auspicati. Ulteriori problemi sono sorti con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Le esigenze cruciali

1. Il Rmg va definito nella Conferenza Stato-Regioni e deve **impegnare le Regioni** nella sua promozione e nell'accompagnamento nel territorio, e, in qualche misura, anche gli enti locali sul co-finanziamento.
2. L'improponibilità costituzionale di fondi statali sociali trasferiti con vincolo di destinazione - dovuta alla riforma del **Titolo V** - può essere superata definendo i livelli essenziali dell'assistenza sociale. In breve, le risorse statali Rmg confluirebbero nel fondo sociale statale e i livelli impegnerebbero le Regioni a un minimo di spesa pro capite per tale misura.
3. Il Rmg deve essere introdotto al più presto, ma può anche prevedere tappe progressive. Tale progressione non deve però prevedere l'accantonamento iniziale delle misure di inserimento sociale perché ciò rischierebbe di far regredire la misura entro il tradizionale assistenzialismo, privo di promozionalità.
4. Data la sua dimensione di inserimento e promozione sociale, il Rmg non può essere gestito da piccoli o medio-piccoli comuni, privi delle competenze professionali e della rete territoriale necessaria. Va gestito a livello di ambiti territoriali, impegnando le Regioni a un forte accompagnamento, diretto o tramite le province.
5. L'introduzione del Rmg implica una cruciale scelta di politica sociale, intesa ad affidare al **sistema territoriale** la funzione della gestione degli interventi (monetari e non) e dei servizi. Si tratta di un cambiamento radicale rispetto all'attuale situazione in cui oltre l'80 per cento della spesa socioassistenziale è assorbita da misure monetarie erogate centralmente, a seguito di una verifica iniziale di alcuni specifici requisiti di varia natura ma senza alcuna valutazione di insieme del soggetto destinatario e del suo contesto di appartenenza, senza progettazione personalizzata, monitoraggio e controllo sullo specifico utilizzo a vantaggio del destinatario, senza possibilità di offrire un diverso intervento che risultasse più appropriato al caso, senza valutazione di risultato. Il loro carattere assistenzialistico è accentuato dal non essere orientate ad attivare nel beneficiario capacità di gestione e superamento del bisogno. E, infine, risultano anche poco eque in termini distributivi.
6. La sperimentazione del Rmi ha evidenziato che per assolvere alle funzioni a esso affidate il sistema dei servizi territoriali necessita di sviluppo adeguato sul piano organizzativo e professionale. Su questo terreno si manifesta uno dei più gravi **ritardi del Meridione**, generatore di ulteriori disparità, che va affrontato con specifiche iniziative programmatiche e finanziarie, concordate tra Governo e Regioni, e verificate nei loro esiti. Sono operazioni di sviluppo complesse, di medio periodo, che quindi è urgente attivare tempestivamente, graduando anche le attribuzioni di funzioni



www.lavoce.info

alle capacità effettive via via maturate. La definizione dei livelli essenziali di assistenza in campo sociale è componente fondamentale di tale strategia.

7. Lo sviluppo della rete dei servizi è essenziale anche per valorizzare la riqualificazione dei **rapporti fra amministrazione e cittadini** che l'esperienza del Reddito minimo d'inserimento ha evidenziato, in termini di tendenziale superamento di un rapporto paternalistico, se non clientelare, fra questuante ed elargitore, e di proposizione di un rapporto più corretto di verifica dell'esistenza dei requisiti relativi a un diritto, di successiva analisi della condizione familiare e negoziazione di eventuali misure di inserimento, su cui stipulare reciproci impegni. Maggior trasparenza e dignità quindi sia per il richiedente che per l'operatore, e promozione di una cultura di cittadinanza anche in realtà che ne erano molto lontane.

8. Non poche difficoltà sono legate alla **prova dei mezzi**. L'Isee fa riferimento alle posizioni fiscali e queste in Italia sono notoriamente poco affidabili. Oltre che rigore e collaborazione fra le diverse amministrazioni competenti, occorre anche qualche ulteriore strumento di controllo. In Campania, per il Reddito di cittadinanza, a fronte dei molti Isee di valore zero si è costruito un indicatore di controllo legato a dati di consumo. La via è problematica, ma il nodo non può essere eluso, e questa coraggiosa sperimentazione può risultare assai interessante se attentamente valutata.

9. Rispetto ai **redditi** da considerare vanno incluse tutte le erogazioni assistenziali di cui la famiglia beneficia mentre va dedotto l'affitto, che espone a oneri assai consistenti. La scala di equivalenza deve assegnare peso adeguato a componenti fragili per includere, quindi, elementi di politiche familiari e assistenziali. Condivido anche che si debba incoraggiare il lavoro atipico, con gli strumenti cui Boeri accenna.

10. È essenziale che l'istituto del Rmg venga monitorato in maniera adeguata, senza le lacune che la **valutazione** ha registrato nelle sperimentazioni, per procedere ad aggiustamenti, correzioni, integrazioni in progress.

Da ultimo le **stime sul costo**. Per le sole erogazioni economiche, assumendo le regole e i criteri della sperimentazione, abbiamo stimato (considerando gli affitti deducibili) una spesa di **3,2 miliardi di euro**. La ratio di adesione dei potenziali beneficiari considerata è più bassa di quella ipotizzata da Boeri che, anche alla luce delle esperienze estere, mi pare difficilmente raggiungibile in fase di avvio. Si deve comunque considerare che su tale fondo dovranno affluire le risorse oggi impegnate dalle misure nazionali da cancellare, una volta assicurata la continuità delle tutele per i beneficiari, e che essa consentirà agli enti locali risparmi sulle loro attuali erogazioni monetarie.

Per tali ragioni una politica che assuma con serietà le scelte indicate non comporterebbe costi aggiuntivi inaccettabili. Anzi. E il rapporto costi-benefici sarebbe senz'altro ben superiore dell'attuale.

Reddito Minimo: gli aspetti redistributivi, di Cristina Dell'Aquila e Alessio Liquori

L'utilità sociale di uno strumento come il "reddito minimo di inserimento" nel contrastare il fenomeno della povertà e della marginalità sociale di alcune fasce della popolazione è stata ampiamente argomentata da Boeri e De Vincenti e non può che essere ampiamente condivisa.

Alcune considerazioni più attente, invece, si impongono con riguardo agli effetti redistributivi di tale strumento. Boeri, infatti, ripropone l'introduzione del RMI partendo soprattutto da considerazioni di carattere distributivo, ma l'impatto redistributivo della misura risulta fortemente condizionato dalla configurazione che lo strumento assume sotto molteplici aspetti e, segnatamente:

1) le modalità di finanziamento



- 2) le modalità di calcolo del beneficio
- 3) il quadro istituzionale

Modalità di finanziamento

L'impegno finanziario dell'intervento è di misura non trascurabile, considerati i vincoli che gravano sul bilancio pubblico, benché le previsioni di Boeri appaiano esagerate: l'ordine di spesa annua, secondo le stime effettuate dai valutatori indipendenti ai tempi della sperimentazione (a disposizione di chi le volesse consultare), dovrebbe essere più vicino a quello calcolato da De Vincenti (intorno ai 3 mld. di euro). Il punto, però, non sta nel costo della misura, che appare decisamente sostenibile rispetto ai risultati attesi, quanto nelle modalità di finanziamento. Un RMI finanziato totalmente dalla fiscalità generale potrebbe avere un impatto redistributivo in fondo debole. I dati Bankitalia a cui Boeri si riferisce, infatti, evidenziano uno squilibrio nell'incidenza del prelievo fiscale che, negli ultimi anni, ha favorito determinate categorie di contribuenti e sfavorito altre. Per questo diventa importante interrogarsi anche su come finanziare il RMI e non solo su a chi e come darlo: l'idea è che il prelievo fiscale necessario a finanziare il RMI dovrebbe incidere sulle categorie di contribuenti che hanno visto aumentare le loro quote distributive.

Alcuni dei possibili interventi grazie ai quali si potrebbe reperire il gettito necessario - e su cui sarebbe interessante avviare una discussione - sono i seguenti:

- a) un aumento dell'aliquota unica sulle plusvalenze (portandola a un livello non inferiore al 20% e sostenibile sui mercati internazionali);
- b) la reintroduzione della tassa di successione, con un profilo di forte progressività;
- c) l'introduzione di una tassa di scopo appositamente studiata;
- d) l'introduzione di forme forfetarie di tassazione dei redditi di determinate categorie o (meglio) delle imprese "incapienti" (che dichiarano un VA nullo o negativo);
- e) un aumento dell'ICI sulle seconde case, in particolare per finanziare le spese di gestione del RMI a carico dei comuni.

Alcuni dei possibili interventi grazie ai quali si potrebbe reperire il gettito necessario - e su cui sarebbe interessante avviare una discussione - sono i seguenti:

- a) un aumento dell'aliquota unica sulle plusvalenze (portandola a un livello non inferiore al 20% e sostenibile sui mercati internazionali);
- b) la reintroduzione della tassa di successione, con un profilo di forte progressività;
- c) l'introduzione di una tassa di scopo appositamente studiata;
- d) l'introduzione di forme forfetarie di tassazione dei redditi di determinate categorie o (meglio) delle imprese "incapienti" (che dichiarano un VA nullo o negativo);
- e) un aumento dell'ICI sulle seconde case, in particolare per finanziare le spese di gestione del RMI a carico dei comuni.

Calcolo del beneficio

Sulla necessità di mettere a punto una robusta prova dei mezzi e di considerare l'introduzione del RMI come l'occasione per ridisegnare in senso universalistico il sistema degli ammortizzatori sociali non è il caso di ritornare, viste le argomentazioni già svolte da



www.lavoce.info

Boeri e De Vincenti.

Un elemento di cui ci sembra rilevante tener conto nella definizione delle caratteristiche principali della misura, non citato negli interventi precedenti, è la presenza in Italia di elementi di forte differenziazione territoriale del costo della vita; nella determinazione delle soglie di accesso alla misura, quindi, potrebbe essere opportuno introdurre misure perequative legate a un criterio di Parità del Potere d'Acquisto. Tale ipotesi dovrà tuttavia al contempo tener conto di quell'insieme di elementi legati ai vantaggi localizzativi che, a esempio, derivano alle regioni centro-settentrionali dal poter beneficiare di una migliore dotazione di infrastrutture e di servizi immateriali.

Quadro istituzionale

Rappresentando l'RMI uno schema di protezione in grado di intervenire nelle situazioni di maggior bisogno, è fondamentale che la definizione dei criteri di accesso e le risorse da assegnare alla misura si stabiliscano a livello centrale. Si dovrà tuttavia tener conto dell'importanza che assume la conoscenza della realtà locale per una realizzazione efficace della misura.

La riforma del sistema di assistenza sociale (L. 328/00) stabiliva che gran parte delle funzioni in materia di servizi sociali spettava ai Comuni, lasciando alle Regioni compiti di programmazione e di indirizzo e allo Stato la ripartizione delle risorse e la definizione dei livelli minimi e uniformi di assistenza; si tratta di capire, pur in attesa degli esiti del referendum confermativo, come la questione della devoluzione intervenga nel ridefinire le competenze tra Stato, Regioni e EE.LL. Anche nella questione del cofinanziamento Stato-Regioni non si devono trascurare gli obiettivi di perequazione territoriale, altrimenti si corre il rischio di rafforzare le caratteristiche socio-economiche dei contesti di appartenenza, con le Regioni "più ricche" inevitabilmente "più generose" nella concessione del beneficio e nella sua misura.