

REDDITO DI CITTADINANZA: UN CONFRONTO CON L'EUROPA

Tutti i paesi europei hanno adottato misure per garantire un reddito minimo. Il reddito di cittadinanza incluso nel programma del nuovo governo, se adottato nelle modalità finora considerate, sarebbe però il più generoso dei sistemi di reddito minimo esistenti in Europa in termini monetari, e tra i più generosi in termini di obblighi del beneficiario.

A cura di Silvia Gatteschi

Il reddito di cittadinanza (RdC), così come presentato nel disegno di legge del Movimento 5 stelle del 29 ottobre 2013 e inserito, seppure in termini più generici, nel contratto di governo del 18 maggio 2018, si prefigura come un reddito minimo garantito (condizionato a una soglia di reddito), non come un trasferimento che viene effettuato a tutti i cittadini indipendentemente dalla condizione reddituale.

Nella proposta contenuta nel programma di governo, il RdC spetterebbe a tutti i cittadini italiani (diversamente da quanto riportato nel disegno di legge del 2013 che invece coinvolgeva anche gli stranieri) che si trovino in condizione di povertà e abbiano più di 18 anni. La soglia di povertà viene individuata nel disegno di legge in un reddito di 780 euro mensili, indipendentemente dal livello della ricchezza (totale delle attività detenute). Chi percepisse un reddito inferiore riceverebbe dallo Stato un'integrazione fino al raggiungimento di tale soglia. In cambio, verrebbe richiesto una disponibilità ad accettare offerte di lavoro.¹

Spesso i sostenitori del RdC indicano che misure simili sono presenti in tutti i paesi europei, tranne che in Italia e in Grecia. Questo è riportato anche nel contratto di governo.²

In effetti, praticamente in tutti i paesi europei è stato introdotto un reddito minimo garantito.³ Ciò è anche in linea con il documento approvato dal Parlamento Europeo e dalla Commissione Europea dal titolo *Pilastro europeo dei diritti sociali*, documento che indica la garanzia di un reddito minimo adeguato come una delle priorità della commissione europea: "chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro".⁴ In Italia un reddito

¹ Articoli 3, 7 e 9 del disegno di legge del 2013. Pagina 34 del contratto di governo.

² Pagina 35 del contratto di governo.

³ Si veda *Minimum Income Policies in EU Member States*, Directorate General For Internal Policies, Policy Department A: Economic And Scientific Policy, European Parliament, 2017. È invece poco frequente il caso di un reddito che sia erogato indipendentemente da ogni altra condizione. Un tale reddito è stato introdotto in via sperimentale in Finlandia, coinvolgendo circa 2000 volontari, ma è stato presto interrotto.

⁴ Si veda al link: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it - capo-iii-protezione-sociale-e-inclusione

minimo è stato introdotto nel 2017 con il nome di “reddito di inclusione” (REI); nel 2016 era stata introdotta una misura transitoria, il Sostegno all’Inclusione Attiva (SIA).⁵

Quello che differisce da paese a paese è la generosità delle regole che riguardano tale reddito minimo. Se il RdC fosse introdotto nei termini finora considerati dai suoi proponenti sarebbe il più generoso in Europa in termini monetari e uno dei meno stringenti in termini di obblighi per il beneficiario.

Il confronto con l’Europa rispetto al livello del reddito minimo garantito

Per effettuare questo confronto, abbiamo considerato tutti i paesi dell’Unione Europea riguardo i quali era possibile recuperare informazioni certe. Rispetto al livello di reddito minimo garantito, confrontiamo l’Italia con tutti gli altri 27 paesi (Regno Unito compreso).

La soglia individuata dal disegno di legge corrisponde a quella di povertà che era stata prevista per il 2014, così come definita da Eurostat, pari a 780€ mensili per una persona singola (con i dati 2016, questa si è alzata a 812€).⁶ Nel disegno di legge si prevede che tutte le persone che percepiscono un reddito netto inferiore a tale soglia raggiungano attraverso un trasferimento dallo stato un reddito di 780€. Quindi, se una persona dichiara un reddito di 400€, altri 380€ gli verrebbero versati dallo Stato. Nel caso di un nucleo familiare composto da più di una persona, viene preso in considerazione il reddito percepito dalla famiglia in totale, diviso per il numero dei componenti della famiglia; se questo non raggiunge la soglia, viene integrato dallo Stato.⁷ Il RdC non è poi sottoposto a tassazione.

In nessun paese UE esiste un trattamento simile. La figura 1 confronta il reddito minimo garantito con la soglia di povertà definita per ogni paese.⁸ L’Italia sarebbe l’unico paese in cui il reddito garantito sarebbe uguale alla soglia di povertà. Si noti che i principali paesi

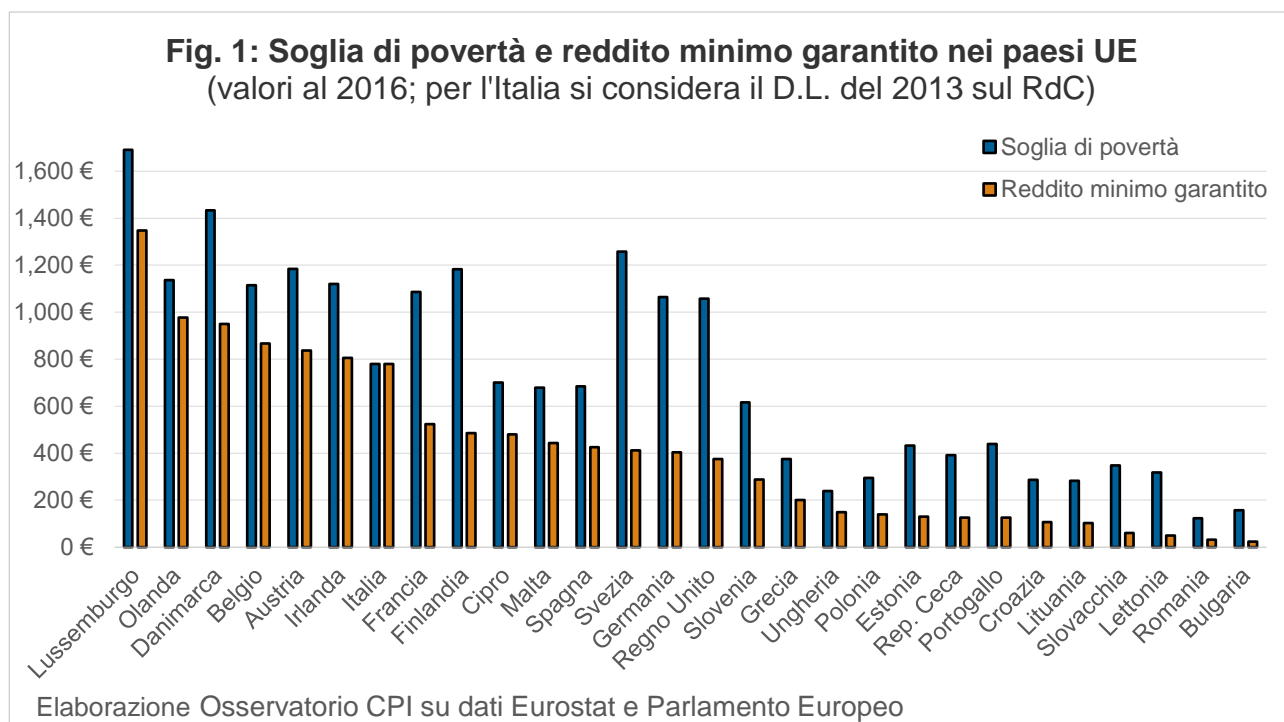
⁵ Si veda il report dell’Osservatorio sul Reddito di Inclusione istituito presso l’INPS: <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?sPathID=%3b0%3b46437%3b51214%3b&lastMenu=51214&iMenu=1&iNodo=51214&p4=2>

⁶ Eurostat riporta diverse soglie per gli indicatori del rischio di povertà. In questo caso, il disegno di legge si riferisce al valore pari ai sei decimi del reddito mediano percepito da una persona singola. Il reddito mediano è quello al di sotto del quale sta il 50 per cento della popolazione (nel 2014 era di circa 1300 euro al mese). La definizione di Istat di soglia di povertà relativa è leggermente differente, perché considera la spesa media delle famiglie residenti piuttosto che il reddito.

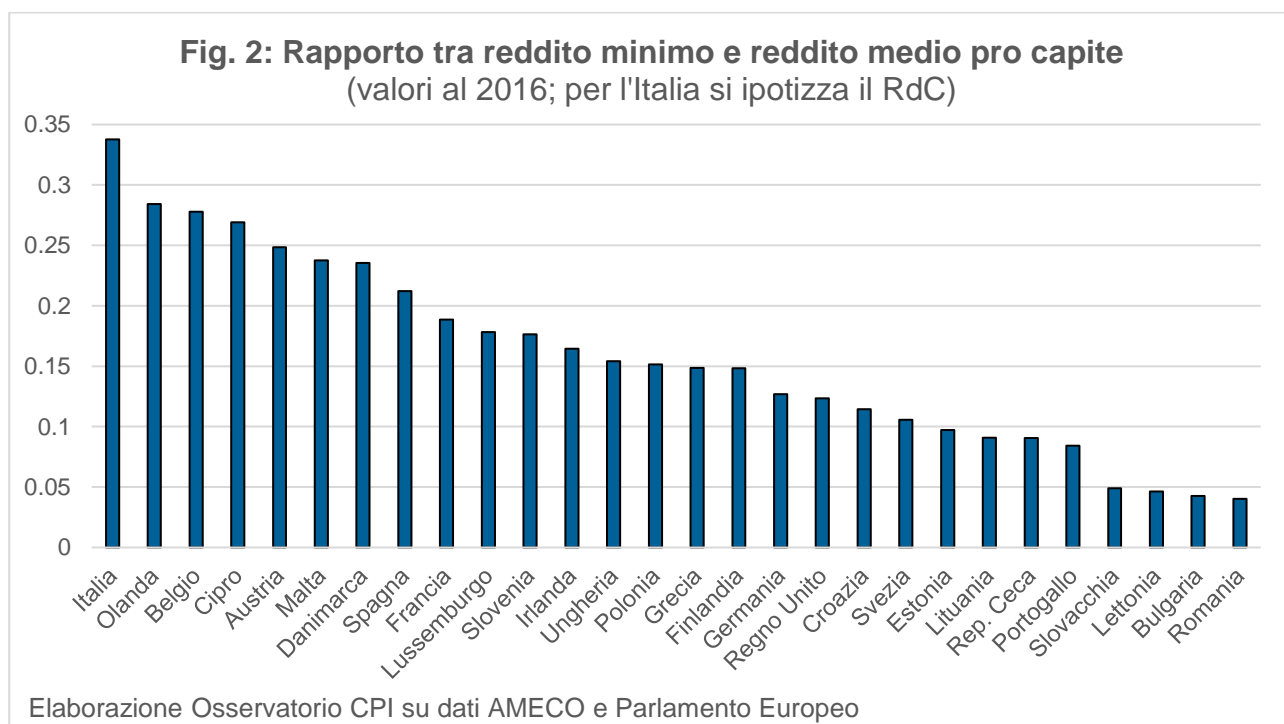
⁷ Per calcolare la soglia per un nucleo familiare con più componenti si fa riferimento alla scala di equivalenza modificata OCSE (articolo 3 del disegno di legge del 2013).

⁸ Il confronto è stato effettuato sul reddito di una persona singola nei vari paesi; il risultato sarebbe simile anche nel caso si considerassero nuclei familiari differenti. È importante non considerare il beneficio in termini assoluti (certamente altri paesi prevedono benefici più alti di quello italiano), bensì confrontarlo con la soglia di povertà di ciascun paese in modo da tener conto dei diversi livelli di reddito nei paesi UE. In tutti i paesi la soglia di povertà è definita come i sei decimi del reddito mediano.

europei garantiscono un reddito molto più basso di quello del RdC: circa 530 euro in Francia, circa 400 euro in Germania e meno di 400 nel Regno Unito.



La stessa conclusione si ottiene confrontando il livello di reddito minimo garantito con il reddito medio pro capite dei vari paesi: l'Italia sarebbe al primo posto anche in questa classifica (figura 2): in Italia il RdC coprirebbe circa un terzo del reddito medio pro capite.



Questa relativa generosità del RdC proposto in Italia, oltre ad avere notevoli conseguenze di costo per le finanze pubbliche, ha dei riflessi anche sull'offerta di lavoro. Difatti, il rischio che una persona rimanga inattiva cresce al crescere del reddito ricevuto in assenza di lavoro.

Inoltre, non parametrando l'importo del sussidio rispetto alla zona di residenza, il RdC risulta più generoso per il Sud del paese dove il costo della vita è, secondo alcune stime, di circa il 16 per cento più basso che nel resto del paese.⁹ In termini di costo per le casse dello Stato, questo problema diventa ancor più rilevante se si osserva che la maggioranza dei percettori del RdC risiederebbe nelle regioni meridionali.¹⁰

Il confronto con l'Europa rispetto agli obblighi per il percettore

Per quel che riguarda gli obblighi del beneficiario e le possibili cause di decadenza, il campione con cui confrontare l'Italia è costituito da altri 25 paesi UE; si escludono Spagna e Belgio. Questo perché la legislazione spagnola a riguardo cambia di regione in regione, mentre in Belgio, oltre ad alcuni obblighi di legge, tutto viene stabilito nel contratto disposto dai centri dell'impiego per ciascun richiedente.

Oltre a un livello di sussidio relativamente elevato, il rischio di un effetto perverso sull'offerta di lavoro proviene anche dal minore collegamento previsto in Italia tra il beneficio e la partecipazione in programmi di attivazione e/o accettazione dell'offerta di lavoro.

Tutti i paesi europei richiedono ai percettori di redditi minimi garantiti di essere disposti a lavorare e nella gran parte questo comporta l'obbligo di adesione e partecipazione a un programma di integrazione sociale e formazione lavorativa, che, se disatteso, comporta la perdita del reddito minimo.

In 10 paesi è obbligatorio accettare qualsiasi offerta di lavoro pena la perdita del beneficio, in 11 qualsiasi offerta appropriata, e in Francia si può rifiutare soltanto una offerta. Altri impongono l'obbligo di svolgere lavori socialmente utili nell'attesa di trovare un'occupazione (ad esempio Lussemburgo e Romania). Questo vuol dire che in 22 paesi è concesso di rifiutare al massimo una offerta di lavoro ritenuta appropriata, e almeno altri

⁹ Si veda lo studio di Tito Boeri, Andrea Ichino ed Enrico Moretti, Divari territoriali e contrattazione: quando l'eguale diventa diseguale (<http://www.pietroichino.it/?p=40690>)

¹⁰ Per la suddivisione geografica, si veda <http://www.lavoce.info/archives/53528/anche-il-reddito-di-cittadinanza-e-in-salsa-leghista/> . Anche il REI ha mostrato un andamento simile.

due richiedono di accettare obbligatoriamente di svolgere lavori di pubblica utilità durante il periodo di inattività.

In alcuni paesi si perde diritto al sussidio nel momento in cui il cittadino è scoperto svolgere attività in nero oppure il beneficiario si licenzia senza giustificazione (ad esempio in Ungheria).

Inoltre, diversi paesi prevedono che i requisiti per accedere al reddito minimo siano rivisti periodicamente: questo implica che al termine del periodo per cui il sussidio è stato garantito, per rimanerne titolari i beneficiari devono dimostrare agli enti preposti (spesso gli stessi centri per l'impiego) che le condizioni reddituali e di ricchezza necessarie per averne diritto permangono.

Infine, in alcuni paesi come la Germania l'integrazione al minimo avviene solo dopo aver considerato la ricchezza personale.

Box 1: obblighi dei beneficiari nei vari paesi UE	
Obbligo di partecipazione ai programmi di qualificazione	Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Svezia, Regno Unito, Repubblica Ceca
Obbligo ad accettare qualsiasi offerta di lavoro	Bulgaria, Croazia, Cipro, Finlandia, Francia ¹¹ , Irlanda, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovenia, Svezia, Regno Unito
Obbligo ad accettare qualsiasi offerta di lavoro appropriata	Austria, Danimarca, Estonia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Slovacchia, Ungheria
Obbligo ad accettare un lavoro di pubblica attività nell'attesa	Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Romania
Revisione periodica dei benefici	mensilmente in Estonia; ogni 3 mesi in Francia, Lettonia, Lituania e Slovenia; ogni 6 mesi in Germania e Grecia; annualmente in Belgio e Portogallo

¹¹ In Francia si può rifiutare una prima offerta di lavoro; se si rifiuta la seconda, il beneficio decade.

Invece, il disegno di legge presentato alla Camera prevede come cause di decadenza dal beneficio il rifiuto della terza offerta di lavoro ritenuta congrua (o il fallimento volontario di tre colloqui di lavoro), o la recessione dal lavoro per due volte nell'arco dell'anno solare (il che vuol che una volta accettato un lavoro è concesso di potersi licenziare almeno una volta senza giustificazione non incorrendo nella perdita del beneficio).¹² Quindi, il sistema risulterebbe molto meno stringente di altri omologhi europei. Inoltre, non sono previsti obblighi per quel che riguardano lavori a favore della collettività, tranne la partecipazione (per un massimo di 8 ore settimanali) a progetti comunali in ambito culturale, sociale o simili.¹³

Per quel che riguarda la considerazione della ricchezza personale, oltre alla autodichiarazione sui redditi è necessario presentare il proprio livello di ISEE, ma non sono menzionate soglie di riferimento.¹⁴

Box 2: Come si ottiene il reddito minimo in Germania e in Francia?	
Germania (Grundsicherung für Arbeitsuchende)	Occorre aver compiuto i 18 anni. Per ciascuna tipologia di nucleo familiare viene stabilito un livello standard di bisogno; ad esempio, nel caso di una persona singola, questo è pari a poco più di 400€. Oltre a questo livello di base, si possono aggiungere, a seconda di casi specifici, dei componenti aggiuntivi, come il costo dell'affitto o del riscaldamento. ¹⁵ Lo stato integra il reddito percepito fino a raggiungere il totale ottenuto sommando al livello base i componenti aggiuntivi. Il reddito percepito include tutti i redditi da lavoro o da pensione, i guadagni sul capitale, molti dei benefici assistenziali (il sussidio di disoccupazione, prestazioni per figli a carico, indennità di alloggio). In aggiunta, si considera anche la ricchezza della famiglia in termini di conti correnti, azioni e obbligazioni possedute, fondi pensione, veicoli, case di proprietà o oggetti di valore come i gioielli. Nel caso in cui tale ricchezza possa essere usata per sostenere le spese familiari tramite

¹² Articolo 12 del disegno di legge del 2013. Il contratto di governo è meno chiaro a riguardo.

¹³ Articolo 9 del disegno di legge del 2013.

¹⁴ Articolo 7 del disegno di legge del 2013. Nell'articolo 9 viene previsto anche che, al cambiamento delle condizioni reddituali o patrimoniali, il beneficiario del RdC debba comunicare agli enti tale cambiamento. La domanda per il beneficio dovrebbe essere ripresentata ogni anno.

¹⁵ L'aggiunta dipende dalle condizioni della famiglia: ad esempio, nel caso di genitori single, persone disabili all'interno del nucleo familiare o affette da malattie gravi. Il costo dell'acqua calda è incluso se il boiler è proprio dell'appartamento. Così come nel disegno del RdC, in caso di necessità per coloro che non hanno case di proprietà si prevede un sostegno per il costo dell'affitto se ritenuto appropriato.

	l'uso, la vendita, l'affitto, viene allora presa in considerazione da parte del centro per l'impiego per determinare l'erogazione del beneficio.
Francia (Revenu de solidarité active)	La condizione di base si applica a un residente stabilmente in Francia con più di 25 anni; per le persone con età inferiore oppure per i cittadini stranieri vigono condizioni supplementari. Per una persona sola, si considera un sussidio di base di circa 530€. A questo, si devono poi sottrarre i redditi percepiti (sia quelli da lavoro che altri sussidi ricevuti dallo Stato, come gli aiuti per l'affitto). Se i redditi totali sono superiori al sussidio, non si riceve alcun beneficio; se invece i redditi non permettono di coprire l'importo, allora lo Stato versa la differenza.

Differenze tra REI e RdC

Il sistema di sostegno al reddito adottato al momento in Italia è il REI.

Le differenze principali tra le due misure (REI e RdC) risiedono nella durata del beneficio e nella soglia di povertà individuata. Il REI si collega alla povertà assoluta che rappresenta la spesa minima necessaria per acquistare beni e servizi "indispensabili", e varia per età e zona di residenza.¹⁶

Il REI può essere erogato fino a un massimo di 18 mesi, mentre il RdC avrebbe durata illimitata fino a quanto sussistono i requisiti. Per accedere al reddito di inclusione, le soglie di reddito e di ricchezza (valutate con l'ISEE) sono stringenti. Al contrario, come si è visto, il RdC è molto più generoso in termini di livello di sussidio e coinvolgerebbe quindi una platea molto più ampia di beneficiari.¹⁷

Un'altra differenza risiede nel diverso coordinamento con le misure già esistenti. Il REI è incompatibile con altri ammortizzatori sociali (tra i quali il sussidio di disoccupazione; per cui, per avere diritto al REI, nessun membro della famiglia deve percepire la NASpI). Ciò non è previsto invece per il RdC: il sussidio per disoccupazione rientra nell'ammontare

¹⁶ Per un singolo la soglia è pari a 187,5€ mensili; inoltre, si aggiungono requisiti in termini dei ISEE (non superiore ai 6.000€), di patrimonio immobiliare diverso dalla abitazione (non superiore ai 20.000€) e mobiliare (non superiore ai 6.000€).

¹⁷ Per un confronto puntuale sui requisiti dei due sistemi, si rimanda alla nota del Centro Studi di Confindustria: http://www.confindustria.it/wps/wcm/connect/www.confindustria.it5266/ed78637f-112c-4355-94e0-a823c03078b8/Nota+CSC+n2-2018_Reddito+cittadinanza.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT_TO=url&CACHEID=ed78637f-112c-4355-94e0-a823c03078b8

totale del reddito del nucleo familiare, ma se comunque non si raggiunge la soglia di povertà si ha diritto anche al RdC. A quel punto però, a una misura a cui si ha diritto per il versamento di determinati contributi ne verrebbe affiancata un'altra non collegata a una situazione lavorativa precedente. Inoltre, nel computo del reddito familiare secondo il disegno di legge non andrebbero calcolati né le pensioni di invalidità né le forme di sostegno allo studio.

Infine, rispetto al REI, il RdC prevede altre misure integrative, oltre a quelle esistenti, di sostegno alla scuola, all'accesso al sistema sanitario, ai trasporti pubblici.

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

Osservatorio CPI

l Osservatorio conti pubblici italiani

 @OsservatorioCPI

 @CottarelliCPI