

<http://www.eticaeconomia.it>

Positive novità nel contrasto alla povertà, ma il diritto al reddito rimane lontano

[Elena Granaglia](#), è professore ordinario di Scienza delle Finanze nell'Università di Roma Tre e membro della Redazione del "Menabò di Etica e Economia. Ha recentemente pubblicato, con Maurizio Franzini e Michele Raitano, "Dobbiamo preoccuparci dei ricchi? Le disuguaglianze estreme nel capitalismo contemporaneo", Il Mulino, 2014.

Elena Granaglia ripercorre i principali interventi in materia di contrasto alla povertà introdotti nel 2015 che segnalano una rinnovata attenzione alla povertà sul piano sia delle misure attivate o proposte sia delle risorse impegnate. Tuttavia, secondo Granaglia, il diritto al reddito continua a non essere riconosciuto. Categoricalità, temporaneità e una stringente condizionalità restano i tratti dominanti delle misure considerate, mentre il diritto al reddito dovrebbe configurarsi come diritto universale, permanente e, quantomeno largamente, indisponibile.

Il 2015 si distingue per un fiorire di interventi in materia di contrasto alla povertà che non ha paragoni nel recente passato. Il *Jobs Act* introduce il nuovo Assegno di Disoccupazione. La dotazione iniziale è di 200 milioni di euro. La legge di Stabilità per il 2016, oltre a aumentare di 220 milioni di euro lo stanziamento per l'Asdi (le risorse complessivamente a disposizione per il 2016 sono ora di 600 milioni), estende a tutto il territorio nazionale la Nuova Carta Acquisti, detta anche Sia (Sostegno per l'Inclusione Attiva). Le risorse per l'Asdi e quelle per l'estensione della Nuova Carta Acquisti confluiscono nel Fondo, anch'esso di nuova istituzione, denominato Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

A questi interventi si aggiungono altri mirati a dimensioni specifiche di povertà, che includono trasferimenti di beni e servizi. Sempre la legge di Stabilità per il 2016 prevede un altro Fondo, destinato al contrasto della povertà educativa. Tale Fondo è finanziato da versamenti delle Fondazioni bancarie, a loro volta sostenuti da un'agevolazione fiscale che consiste nella possibilità di detrarre dall'imposta il 75% dei versamenti effettuati. È, stato, inoltre, predisposto il Programma Operativo italiano legato al Fondo di Aiuti Europei Agli Indigenti (FEAD), alimentato da un finanziamento europeo di 670 milioni di euro (il più elevato fra i 28 paesi della UE) e da un co-finanziamento nazionale di 118 milioni di euro, da spendere entro il 2020 (sul tema, cfr. D. Cavalli, *Il Programma Operativo italiano per il Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti*, www.secondowelfare.it)

Anche le Regioni si sono date da fare. La Regione Puglia a novembre ha varato il reddito di dignità e la Regione Valle d'Aosta, che già aveva un programma di Contributo al Minimo Vitale, ha approvato, sempre a novembre, un nuovo programma di Reddito Minimo rivolto a disoccupati e lavoratori autonomi in difficoltà economica. Inoltre, sempre nel 2015, due Regioni che, in passato avevano introdotto misure di reddito minimo, ma le avevano successivamente interrotte, tornano sui loro passi. La Basilicata vara il reddito minimo di inserimento nel febbraio 2015 e a luglio, sempre di quest'anno, il Friuli Venezia Giulia introduce una misura di inclusione attiva e di sostegno al reddito.

Infine, è di questi giorni la proposta del Presidente dell'Inps di un Sostegno per l'inclusione attiva degli ultracinquantacinquenni. Tutti questi interventi hanno, indiscutibilmente, risvolti positivi. Soggetti poveri possono beneficiare di risorse prima indisponibili. Ciò nondimeno, essi presentano un neo fondamentale. Il diritto al reddito continua a non essere riconosciuto.

Una visione del sostegno al reddito come oggetto di diritto richiederebbe, infatti, che il reddito sia, quanto meno, assicurato a tutti coloro che ne hanno bisogno; sia erogato su base stabile, come avviene per il diritto a essere curati o accedere all'istruzione, e tratti i bisognosi esattamente come i non bisognosi, ossia come cittadini degni, in quanto tali, di uguale considerazione e rispetto.

Per queste ragioni, il diritto al reddito andrebbe anche costituzionalmente protetto. Certo, nel gioco democratico, si potrà e si dovrà discutere su come specificare sia il bisogno (ad esempio, quale soglia di povertà prendere in considerazione, quali risorse includere nella prova dei mezzi e quanto colmare della distanza fra soglia e risorse detenute) sia il più complessivo processo di erogazione del trasferimento. Tali specificazioni, tuttavia, non possono mettere in discussione il carattere di diritto del reddito.

Cosa implicano, invece, le misure appena richiamate (per una descrizione più approfondita si rimanda a E. Granaglia e M. Bolzoni *Reddito di base*, Ediesse, in corso di stampa)? In primo luogo, continuano a riflettere quella che da anni Chiara Saraceno addita come la grande pecca delle misure di sostegno al reddito nel nostro paese: la categorialità. Se ci capita di essere nella categoria "fortunata" possiamo accedere al trasferimento, altrimenti no (con il rischio anche di distorsioni finalizzate a entrare fra i "fortunati"). L'Asdi, ad esempio, si rivolge al sotto-gruppo di ex lavoratori che ha fruito della Naspi (la Nuova Assicurazione contro la disoccupazione a stampo contributivo) e che, avendo esaurito il periodo di spettanza, si trova ancora senza lavoro e in condizioni di bisogno. All'interno di questa categoria, l'accesso è poi ulteriormente circoscritto alle famiglie in cui vi sia almeno un minore o la persona di riferimento sia vicina all'età pensionabile (abbia da 55 anni in su). Alla condizione che in famiglia vi sia almeno un minore la Nuova Carta Acquisti aggiunge che nessun componente in età attiva sia occupato e che almeno un componente abbia lavorato nei 36 mesi precedenti la richiesta. Dal canto suo, la proposta del Presidente dell'Inps s'indirizza a chi ha più di 55 anni.

Ciascuna misura, all'interno delle categorie prescelte, definisce poi diversamente lo stato di povertà. Per la Nuova Carta Acquisti è povera una famiglia con un Isee inferiore a 3.000 euro, un patrimonio mobiliare che non può superare 8000 euro e un'eventuale abitazione di proprietà il cui valore catastale non può superare 30.000 euro. Per il sostegno all'inclusione attiva degli ultracinquantacinquenni, invece, si considera povero un soggetto con reddito (non con Isee) inferiore a 6000 euro. I vincoli patrimoniali sono più generosi, per quanto concerne la componente immobiliare: il valore catastale dell'eventuale casa di proprietà non deve superare 150.000 euro. Sono, però, meno generosi per la componente mobiliare che non può superare 1.500 euro. La scala di equivalenza utilizzata, poi, è quella Ocse modificata e non la scala Isee. Per l'Asdi si è bisognosi, se l'Isee è inferiore a 5000 euro.

Varia anche l'importo del reddito erogato, sebbene su questo piano le distinzioni siano meno accentuate. Per la Nuova Carta Acquisti, gli importi mensili vanno da 231 euro al mese per nuclei di 2 membri a 404 euro per nuclei di 5 membri o più. L'importo dell'Asdi corrisponde al 75% della Naspi e, comunque, non può superare il valore dell'assegno sociale. A regime, l'importo massimo del sostegno all'inclusione attiva degli ultracinquantacinquenni dovrebbe essere 500 euro (chi ha risorse proprie riceve la differenza e, per incentivare il lavoro, il reddito da lavoro rientra solo in parte nelle risorse dichiarate nella prova dei mezzi).

Le misure territoriali aggiungono, inevitabilmente, ulteriore frammentazione. Se si è poveri e si vive in Basilicata si può godere di un trasferimento di cui, a parità di risorse, non può godere un piemontese. Inoltre, le condizioni e il livello della protezione variano anche fra le regioni che offrono un reddito minimo. A mo' d'esempio: in Basilicata si può accedere al reddito minimo da 18 anni a 65 anni e si deve risiedere nella Regione da due anni. Per godere, invece, della nuova misura

introdotta in Valle d'Aosta occorre avere 30 anni e risiedere nella regione da tre anni, oltre a essere disoccupati o essere lavoratori autonomi in difficoltà.

In secondo luogo, tutte le misure sono comunque dipendenti dagli stanziamenti disponibili. Asdi e sostegno per l'inclusione attiva degli ultracinquantacinquenni sono erogati in ordine cronologico sulla base della data di presentazione della domanda. Se si arriva tardi, si rischia di trovare lo sportello chiuso. La nuova Carta Acquisti e le misure locali, anch'esse a bando, prevedono una serie di restrizioni, qualora le domande presentate eccedano gli stanziamenti. Ad esempio, la nuova Carta Acquisti richiede di dare priorità a chi si trova in una situazione di disagio abitativo, ai nuclei familiari costituiti esclusivamente da genitore solo e figli minorenni, alle famiglie numerose o a chi ha figli disabili. I comuni hanno, peraltro, facoltà di aggiungere altri criteri.

Seguendo una prassi molto diffusa nel nostro paese, molte misure sono anche temporanee, nonostante la povertà possa non essere tale. L'Asdi è temporaneo nel doppio senso di essere sperimentale e di non poter essere erogato per più di sei mesi. Similmente a carattere sperimentale sono la Nuova Carta Acquisti e la misura friulana. Il trasferimento in essere in Valle d'Aosta ha carattere strutturale, ma può essere erogato per una durata massima di 5 mesi (con eventuale proroga di tre mesi dopo la sospensione di un mese).

Il rapporto fra risorse e diritti è indiscutibilmente complesso. Si può seguire Hume e la sua affermazione che il dover essere non può derivare dall'essere, ma non si può ignorare il vincolo delle risorse. La specificazione dei diritti, in altri termini, non può non tenere conto delle risorse che la collettività è disposta a mettere a disposizione. Ciò riconosciuto, nelle forme di sostegno al reddito qui richiamate la dipendenza dalle risorse è tale da mettere in discussione la presenza stessa di un diritto. Come possiamo, infatti, parlare di diritti se l'accesso alle prestazioni è totalmente dipendente dalle contingenze temporali, con conseguente, assoluta violazione dell'equità orizzontale? A parità di bisogno, un nucleo familiare povero può fruire, in un determinato anno, di una qualche sperimentazione che l'anno dopo non ci sarà più oppure può venirsi a trovare in stato di bisogno in un momento in cui le risorse pubbliche sono esaurite e perciò riceve nulla diversamente da un altro nucleo che si fosse trovato esattamente nelle stesse condizioni solo qualche mese prima. O, ancora, può darsi che in un contesto tutti gli aventi diritto riescano a accedere alle risorse perché le domande trovano capienza, mentre in un altro contesto i criteri di priorità adottati ne determinerebbero l'esclusione.

Infine, tutte le proposte comportano requisiti stringenti in termini di disponibilità al lavoro e di responsabilità infra-familiari. Ad esempio, la proposta di Sostegno per l'Inclusione Attiva degli ultracinquantenni, vincola tutti i componenti del nucleo (che sono in condizioni di farlo) a lavorare, pena la decadenza del beneficio a partire dal secondo rifiuto di una proposta di lavoro da parte del Centro per l'Impiego. Il che significa che, se un ultra-cinquantacinquenne ha un figlio in difficoltà che non si attiva come richiesto, l'intero nucleo perde il diritto al trasferimento. Anche per il rapporto fra indisponibilità dei diritti e dovere di reciprocazione non esistono risposte semplici. Certo è che specificazioni del *des* così vincolanti quali quelle appena richiamate destano più di una perplessità nella prospettiva dei diritti individuali di cittadinanza.

In conclusione, sembra che il reddito come oggetto di diritti non riesca a trovare spazio nell'agenda governativa nel nostro paese. Dobbiamo, nel migliore dei casi, essere soddisfatti di qualche aumento di risorse, sempre benvenuto. Restiamo, però, privi di ciò che occorrerebbe: una riforma di struttura. Ma le riforme di struttura sono solo invocate in altri ambiti.

30 novembre 2015