

**Crisi economica,  
distribuzione del reddito e  
politiche sociali**

*Massimo Baldini, Stefano Toso*

CAPPaper n. 118  
luglio 2015



Università di Modena e Reggio  
Emilia Facoltà di Economia  
Marco Biagi



Università di Bologna  
Dipartimento di Scienze  
Economiche

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche  
Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia  
Ufficio 54 - Ala Ovest  
Viale Berengario, 51 41100 Modena - ITALY  
phone: +39 059 2056854 fax: +39 059 2056947  
email [capp@unimo.it](mailto:capp@unimo.it)

Luglio 2015

Nel corso del 2014 l'economia italiana ha registrato ancora una volta una contrazione, seppur più lieve rispetto agli anni precedenti, che ha ulteriormente peggiorato le condizioni di vita delle famiglie. In questo contributo facciamo il punto sulla dinamica degli indicatori di diseguaglianza e povertà in Italia negli ultimi anni e descriviamo l'evoluzione dei maggiori aggregati della spesa sociale. Segue l'illustrazione delle principali novità che hanno riguardato le misure di politica sociale nel corso del 2014. La terza parte, infine, si concentra su un tema divenuto molto popolare nel dibattito politico degli ultimi mesi: l'istituzione di un possibile reddito minimo contro la povertà. Per contribuire a fare un po' di chiarezza, proponiamo una breve descrizione degli schemi di questo tipo presenti nei principali paesi europei, e discutiamo le principali proposte in campo in Italia.

## 1 Crisi, povertà e diseguaglianza

### 1.1 I dati

Quanti sono i poveri in Italia? Di quanto è aumentato il loro numero con la crisi? Sono domande semplici e importanti ma purtroppo non è facile dare loro risposte chiare. In Italia, come nelle altre economie avanzate, vengono infatti utilizzati molti indicatori di povertà e varie definizioni del fenomeno. E sono tante anche le diverse dimensioni rispetto a cui si può valutare il disagio: il reddito, il consumo, l'Isee, oppure l'incapacità di disporre di beni durevoli di uso quotidiano, il grado di indebitamento, la carenza o mancanza di un lavoro. Su un fenomeno così complesso è inevitabile vi siano opinioni e sensibilità diverse, e la pluralità degli strumenti di misura è una quasi inevitabile conseguenza. Allo stesso modo, sono disponibili molti indicatori anche per la misura della diseguaglianza, ciascuno dei quali risponde a particolari giudizi di valore. Da un punto di vista comunicativo, però, questa abbondanza di misure rende difficile definire in modo semplice le dimensioni del fenomeno e le sue variazioni nel tempo: indicatori alternativi potrebbero non solo quantificare in modo diverso la dimensione del fenomeno, ma anche muoversi in direzione opposta da un anno all'altro. In un periodo di grave crisi come quello degli ultimi anni, ad esempio, l'indicatore di povertà relativa potrebbe anche non cambiare o farlo poco, perché se tutti i redditi si riducono in proporzione simile allora diminuisce anche la soglia di povertà.<sup>4</sup> Ma un indice che non riuscisse a segnalare che in questi ultimi anni la povertà è aumentata sarebbe sostanzialmente inutile ed anzi fuorviante, almeno se usato come unico riferimento. Un altro limite delle misure di diseguaglianza e povertà sta nel ritardo con cui diventano disponibili: a primavera 2015, ad esempio, sono noti gli indicatori di povertà e diseguaglianza in termini di reddito relativi al 2012 (si veda la nota alla Tab. 1), mentre per quelli basati sul consumo si arriva al 2013. Sarebbe molto utile costruire anche per questi fenomeni indicatori più tempestivi, sul modello di quanto avviene per le statistiche sulla disoccupazione. Prendiamo (Tab. 1) in considerazione un insieme di indici, e vediamo come sono cambiati negli ultimi anni, dopo averne ricordato il significato:

---

<sup>1</sup> Una versione più breve di questo lavoro è in corso di pubblicazione nel volume curato da G. Arachi e M. Baldini, *La finanza pubblica italiana, Rapporto 2015*, Bologna, Il Mulino.

<sup>2</sup> Dipartimento di Economia, Università di Modena e Reggio Emilia e CAPP

<sup>3</sup> Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna e CAPP.

<sup>4</sup> Si vedano su [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) gli articoli di Tangorra del 4 settembre 2012 e di Sabbadini del 14 settembre 2012.

- Povertà relativa: è povero chi vive in una famiglia con reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito disponibile equivalente mediano calcolato sul totale delle persone residenti. Si tratta dell'indicatore standard usato nei paesi dell'Ue (l'Eurostat lo definisce *at risk of poverty rate*). L'Istat calcola per l'Italia anche la povertà relativa nei consumi: si verifica quando il consumo familiare equivalente è inferiore alla metà del consumo medio pro-capite della popolazione.
- Povertà assoluta: è povero chi vive in una famiglia che ha una spesa per consumi inferiore al valore di un paniere di beni e servizi ritenuto essenziale per vivere in modo dignitoso. Per l'Italia le soglie sono calcolate dall'Istat e variano a seconda del tipo di famiglia, dell'area e del comune di residenza (Istat 2009).
- Grave deprivazione materiale: percentuale di persone che vivono in famiglie che presentano almeno 4 su 9 problemi (ad esempio, non poter sostenere spese impreviste di almeno 800 euro, avere arretrati nel pagamento del mutuo, dell'affitto o delle bollette, non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione, ecc.).
- Bassa intensità di lavoro: % di persone che vivono in famiglie con intensità di lavoro inferiore a 0.2. L'intensità di lavoro di una famiglia è il rapporto tra il numero totale di mesi in cui tutte le persone tra 18 e 59 anni (studenti esclusi) in famiglie hanno lavorato ed il numero totale di mesi disponibili.
- A rischio di povertà o esclusione sociale: % di persone che si trovano in famiglie o in povertà relativa, o con bassa intensità di lavoro, o con grave deprivazione materiale. L'Ue si è posta l'obiettivo di ridurre di 20 milioni il numero di persone in questa condizione.

Tab. 1 Indicatori di povertà e disegualianza tra gli individui residenti in Italia

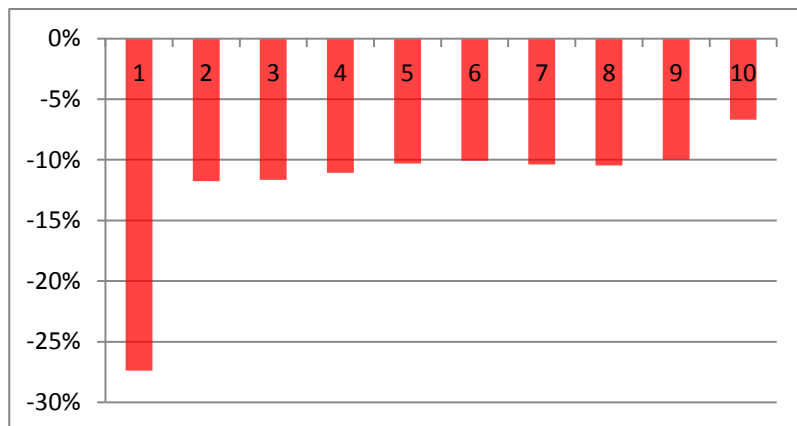
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
povertà relativa con linea variabile	18.9	19.6	19.8	18.7	18.4	18.2	19.6	19.4	19.1
povertà relativa con linea fissa al 2008	.	.	.	18.7	19.9	19.3	21.4	22.7	25.0
severa deprivazione materiale	6.4	6.3	6.8	7.5	7.0	6.9	11.2	14.5	12.4
persone 0-59 che vivono in famiglie con bassa intensità di lavoro	10.4	10.9	10.0	9.8	8.8	10.2	10.4	10.3	11.0
a rischio di povertà o esclusione sociale	25.0	25.9	26.0	25.3	24.7	24.5	28.2	29.9	28.4
povertà assoluta	4.1	3.9	4.1	4.9	5.2	5.2	5.7	8	9.9
povertà relativa di consumo	13.1	12.9	12.8	13.6	13.1	13.8	13.6	15.8	16.6
Gini del reddito	32.8	32.1	32.2	31.0	31.5	31.2	31.9	31.9	32.5
Reddito totale del 20% più ricco / reddito totale del 20% più povero	5.6	5.5	5.5	5.1	5.2	5.2	5.6	5.5	5.7

Fonte: database Eurostat e Istat; tutte le statistiche relative al reddito fanno in effetti riferimento all'anno precedente a quello indicato, perché l'indagine Silc rileva il reddito dell'anno precedente a quello dell'intervista.

L'incidenza della povertà relativa di reddito, come atteso, non è cambiata molto, mentre se si tiene la linea fissa al 2008 si nota un forte incremento a partire dal 2011. Anche la deprivazione materiale è in deciso aumento da quell'anno, così come la povertà assoluta, praticamente raddoppiata. Anche la disegualianza sembra in crescita, sia guardando all'indice di Gini che al rapporto tra i redditi totali dei due quintili estremi della distribuzione. Tra il 2007 ed il 2012 il reddito disponibile equivalente degli italiani, secondo l'indagine Silc, è diminuito mediamente del

10%. Questa riduzione non è però stata uniforme (Fig. 1). Il 10% più povero della popolazione ha subito una caduta di quasi il 30%, circa il 5% all'anno. Tutti i decili hanno perso, ma per il decimo la riduzione è stata leggermente più contenuta. La crisi ha quindi peggiorato le condizioni di tutta la popolazione, ma chi aveva le spalle più larghe è riuscito a difendersi meglio, mentre i più deboli hanno subito le conseguenze decisamente peggiori. Non sorprende quindi che tutti gli indicatori di povertà siano in crescita. L'aumento della povertà non è stato inoltre uniforme, ma maggiore per i più giovani e per le famiglie numerose, più contenuto per gli anziani (vedi su questo aspetto il Rapporto dello scorso anno e Saraceno (2014) e Brandolini (2014)). La crisi ha colpito di più i gruppi sociali a maggiore contatto con il mercato del lavoro.

Fig. 1 Variazione del reddito disponibile equivalente per decili tra il 2007 ed il 2012



Fonte: elaborazioni sull'Indagine Silc

## 1.2 La spesa sociale negli anni della crisi

La spesa italiana per la protezione sociale non è bassa (dati tratti dal database Eurostat): nel 2012 si sono spesi infatti 455 miliardi di euro, cioè il 29% del pil, una percentuale simile a quella dell'area dell'Euro. La sua parte dominante è rappresentata dalla spesa pensionistica (18% del pil - 62% della spesa sociale - includendo anche le pensioni di reversibilità), seguita dalla sanità (7% del pil e 24% della spesa sociale) e dalla spesa per i disabili (1.7% del pil e 6% della spesa sociale). Le altre voci (disoccupazione, famiglia, housing, esclusione sociale) rivestono un ruolo residuale. L'Italia spende più della media europea solo in pensioni e reversibilità, meno in tutte le altre componenti della spesa sociale. Questa fotografia vale sia per gli anni più recenti a disposizione che per la fase precedente la crisi. Tra il 2007 ed il 2012, infatti, la composizione interna della spesa sociale è mutata poco. L'invecchiamento della popolazione ha ulteriormente incrementato la già alta parte occupata da pensioni di vecchiaia e reversibilità (dal 61.1% al 61.9% del totale della spesa sociale), mentre è diminuita la quota di spesa sociale rappresentata dalla sanità (dal 26.1% al 24%). Malgrado la crisi abbia provocato un forte incremento della diffusione e dell'intensità della povertà, soprattutto tra i giovani, la composizione della spesa sociale non è cambiata a favore delle voci relative a famiglia, housing ed esclusione sociale (questi tre gruppi di benefici occupavano il 4.9% della spesa sociale nel 2007, il 5.1% cinque anni dopo). La Commissione Onofri, istituita dal primo governo Prodi per suggerire come riformare la spesa sociale, propose un suo riequilibrio a vantaggio dei gruppi storicamente meno protetti, ma a

distanza di quasi vent'anni non molto si è fatto in questa direzione. Le ripetute riforme del sistema pensionistico ne hanno riportato la dinamica su un sentiero di sostenibilità, ma la carenza di sensibilità politica e di risorse hanno impedito di invertire decisamente la rotta a favore degli altri settori della spesa di welfare. In questo quadro di sostanziale stabilità della spesa sociale l'unica novità è costituita dall'incremento del peso della spesa per gli ammortizzatori sociali, passata da 1.7% a 3.2% della spesa sociale, originato soprattutto in modo spontaneo dalla crisi, ma anche dalle riforme degli stessi sussidi, di cui si è cercato di ampliare la platea dei possibili beneficiari. Resta ancora evidente il modesto investimento nei trasferimenti per famiglie e povertà. E' quindi plausibile che proprio in questo settore si manifesteranno nel prossimo futuro ipotesi di innovazione, una volta definito il capitolo della riforma del mercato del lavoro.

## 2. I principali interventi

### 2.1 I fondi statali per le politiche sociali

La legge di stabilità per il 2015 ha significativamente incrementato la dotazione complessiva per l'insieme dei fondi statali rivolti a finanziare le politiche sociali degli enti locali. Rispetto al 2014, infatti, lo stanziamento complessivo passa da 984 milioni ad 1.22 miliardi. Inoltre, i fondi più importanti vengono stabilizzati, nel senso che i loro importi rimarranno invariati anche negli anni futuri. Tra le principali novità, va citato l'incremento del fondo per la non autosufficienza, che passa da 350 a 400 milioni, e del fondo affitto, da 30 a 100 milioni, nonché l'introduzione di un fondo servizi per l'infanzia, dotato di 100 milioni e destinato allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anche la destinazione a fini sociali del 5 per mille dell'Irpef viene stabilizzata, a 500 milioni a partire dal 2015. Si conferma inoltre, tra gli altri, anche il fondo per l'introduzione al lavoro dei disabili, per 22 milioni all'anno. Anche la carta acquisti ordinaria viene rifinanziata e stabilizzata, con circa 300 milioni all'anno.

### 2.2 Il bonus bebè

La legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, commi da 125 a 129) ha inoltre introdotto un trasferimento monetario di 80 euro al mese (960 all'anno) a favore di ogni bambino nato o adottato dal primo gennaio 2015 alla fine del 2017. Il bonus (non imponibile a fini Irpef) dura per tre anni, ed è riservato alle famiglie con Isee inferiore a 25mila euro. Se l'Isee della famiglia è inferiore a 7mila euro, il bonus mensile raddoppia a 160 euro. Spetta anche ai cittadini di altri paesi dell'Ue e ai genitori extracomunitari, purché almeno uno abbia regolare permesso di soggiorno. Inizialmente il bonus bebè avrebbe dovuto interessare, nelle intenzioni del governo, tutti i nuovi nati, senza distinzioni di reddito familiare, oppure con limiti di Isee così elevati da includere praticamente tutte le famiglie. Dopo un'accesa discussione sia nei media che tra le forze della maggioranza si è optato per limiti di Isee più selettivi. Il costo previsto è di 200 milioni per il primo anno, di oltre 600 nel 2016 e di più di un miliardo di euro nel 2017. Ogni anno nascono in Italia circa 500mila bambini. La relazione tecnica alla Legge di Stabilità stima che circa 330mila nuovi nati vivano in nuclei con Isee inferiore a 25mila euro. Di questi, circa 85mila riceverebbero il bonus raddoppiato, trovandosi in famiglie con Isee inferiore a 7mila euro. Visto che quest'ultima cifra è molto vicina alla soglia relativa alla Carta acquisti ordinaria istituita nel 2008, le famiglie con Isee inferiore a 7000 euro riceveranno per i prossimi tre anni 200 euro al mese per ogni neonato (160 dal bonus bebè e 40 dalla carta acquisti). Questo bonus, che ricorda nell'importo e nel nome

il credito d'imposta a favore dei lavoratori dipendenti, presenta alcuni aspetti interessanti: è un sussidio selettivo in base all'Isee ed è destinato ad una delle categorie sociali, i bambini appunto, che più di altre hanno visto aumentare il rischio di cadere in povertà negli ultimi anni. Rimangono però esclusi tutti i bambini già nati, ed una parte almeno delle risorse andrà a famiglie non povere, il che non è un difetto in sé, ma rischia di diventarlo in un sistema di welfare privo di una misura generale contro la povertà, una priorità ancora rimandata. Il bonus bebè di 80 euro al mese non va confuso con il Bonus alle famiglie numerose (comma 130), un'altra indennità istituita con la manovra economica. Si tratta di un sussidio in buoni-acquisto concesso alle donne che hanno almeno quattro figli e un reddito Isee inferiore a 8.500 euro. I suoi criteri attuativi saranno stabiliti con un decreto ministeriale.

### 2.3 Il Bonus di 80 euro al mese: effetti su disuguaglianza e povertà

La legge di stabilità per il 2015 ha reso permanente il bonus introdotto a partire da maggio 2014, un credito di imposta riservato a tutti i dipendenti e assimilati con reddito complessivo Irpef inferiore a 26mila euro e con imposta lorda superiore alla detrazione da lavoro dipendente. Vale 960 euro all'anno (80 al mese) per i redditi complessivi tra 8145 e 24mila euro (circa 11 milioni di contribuenti), poi scende velocemente fino ad azzerarsi a 26mila euro. Il costo annuo della misura è di 9.5 miliardi di euro. Il bonus dipende solo dal reddito individuale e non prende in considerazione la composizione del nucleo e in particolare la presenza di familiari a carico. Sono esclusi i redditi inferiori a 8145 euro (la soglia di incapienza). Sono però inclusi tra i beneficiari anche alcuni lavoratori incapienti: è il caso di chi ha reddito superiore a 8145 euro che non è incapiente per la sola detrazione da lavoro (ha cioè imposta lorda superiore alla detrazione da lavoro, quindi rientra nella platea dei beneficiari del bonus), ma che lo diventa considerando anche altre detrazioni, come quelle per carichi familiari.

L'esclusione degli incapienti comporta il fatto che, ad esempio, un lavoratore con reddito di 8145 euro non ottenga alcun beneficio, mentre chi ha reddito di 8146 euro, avendo un'imposta netta appena positiva, potrà beneficiare interamente dell'importo del bonus. Viceversa, un lavoratore a reddito basso si vedrebbe privato dell'intero bonus se il suo reddito diminuisse anche di poco al di sotto della soglia di 8.145 euro: potrebbe essere il caso, ad esempio, di un dipendente che passi dal tempo pieno al part time. In casi del genere questa struttura dell'imposta accentua, invece di agire da ammortizzatore, la perdita di reddito (Brusco, 2014). Incoerenze nell'aliquota marginale effettiva si notano anche in prossimità del limite superiore della fascia di reddito interessata, cioè nell'intervallo 24-26mila euro: in soli 2 mila euro il credito crolla dal suo livello massimo a zero, con un'aliquota marginale effettiva che sfiora l'80%, contro un'aliquota Irpef che in questa fascia è del 31.5%. Per tutti gli altri redditi le aliquote marginali effettive non cambiano rispetto ad oggi. L'aliquota media diminuisce molto per i redditi interessati. Su 15.000 euro annui, ad esempio, l'incidenza dell'IRPEF passa dal 12.6% al 6.2% del reddito complessivo. A 20.000 euro, l'incidenza scende da 17.3% a 12.5%. L'aliquota media diventa negativa per chi ha reddito complessivo annuo compreso tra 8.145 e 11.640 euro: in questo intervallo non solo si diventa esenti dal pagamento dell'imposta, che prima era invece positiva, ma si è beneficiari di un trasferimento netto in denaro. Vediamo brevemente come il bonus si distribuisce tra le famiglie italiane, usando il modello di microsimulazione tax-benefit di Baldini et al. (2015) che fa uso dei microdati dell'indagine Silc 2011. Nel 2015 dovrebbero ricevere il bonus poco meno del 40% delle famiglie italiane, cioè 10 milioni di nuclei. Nel primo decile lo ottiene il 29% delle famiglie, una percentuale che sale fino al settimo. I decili che dovrebbero approssimativamente rappresentare la classe media (dal quinto all'ottavo) beneficiano maggiormente del bonus, sia per probabilità di

riceverlo che per quota del trasferimento totale ricevuto. E' possibile infatti che una famiglia a reddito medio-alto si componga di due o più percettori, dei quali almeno uno con reddito inferiore ai 26 mila euro lordi. Al 50% meno ricco delle famiglie italiane va il 43% del bonus totale. Questi risultati sono molto vicini a quelli presentati dall'Istat (2014) in una recente audizione parlamentare: l'istituto di statistica stima infatti che i primi due quintili di reddito ricevano circa un terzo del bonus totale (32% secondo le nostre stime). Simile è anche il giudizio sull'impatto redistributivo complessivo: secondo l'Istat il bonus è distribuito in modo moderatamente progressivo con una variazione contenuta degli indici di progressività e redistribuzione. Il bonus, insomma, avvantaggia soprattutto la "classe media", se definita in base alla posizione nella distribuzione del reddito familiare. Con il bonus, la progressività dell'Irpef tra le famiglie aumenta leggermente, perché il suo peso sul reddito si riduce passando dai decili intermedi a quelli più alti. In media il bonus vale l'1,3% del reddito disponibile, passando da 1,9% per il primo decile e 2,3% del secondo a 0,3% per l'ultimo. L'indice di Gini del reddito netto equivalente dovrebbe diminuire da 0,303 a 0,300, una variazione molto piccola che conferma l'effetto redistributivo a favore della classe media. L'incidenza media dell'Irpef sul totale delle famiglie passa dal 17% al 15,8% del reddito disponibile. Se definiamo in povertà una famiglia che ha reddito inferiore al 60% del reddito equivalente mediano, circa una famiglia povera su tre lo ottiene. Il reddito dei nuclei in povertà che ottengono il bonus aumenta mediamente del 4,9% (3% per le famiglie non povere che lo ricevono). Il bonus, in sostanza, andrà soprattutto a beneficio delle classi medie, in particolare delle famiglie che appartengono ai decili intermedi della distribuzione proprio perché hanno più di un reddito da lavoro dipendente, mentre le famiglie in povertà ne saranno toccate solo marginalmente. La natura individuale del reddito preso a riferimento è la ragione principale del limitato impatto distributivo del bonus. Ma il contrasto della povertà non è l'obiettivo della manovra, tanto che lo stesso Presidente del Consiglio ha più volte sottolineato che il bonus serve a restituire alle classi medie almeno una parte del potere d'acquisto perduto negli ultimi anni.

A seguito del bonus, l'incidenza dell'imposta sul reddito scende mediamente sotto zero per il primo decile: l'Irpef diventa quindi per molte famiglie povere un trasferimento a loro favore, un'imposta negativa. Ciò avvicina l'imposta personale sul reddito italiana a quelle di altri paesi, ad esempio al caso statunitense, dove per il 40% meno ricco delle famiglie l'incidenza dell'imposta federale sul reddito è negativa (CBO 2014). In questo senso, si conferma anche per l'Italia una tendenza consolidata altrove, ovvero il tentativo di realizzare con l'imposta sul reddito obiettivi redistributivi che vanno oltre la semplice graduazione progressiva del prelievo. Emerge infatti la tendenza, nei confronti dei nuclei a più basso reddito, non solo ad esentarli dal prelievo, una caratteristica comune anche all'Irpef (e che genera il fenomeno dell'incapienza), ma anche ad incrementarne il reddito disponibile attraverso trasferimenti in denaro positivi nei loro confronti. Ulteriori passi nella direzione dell'imposta negativa richiederebbero un più profondo ripensamento dell'Irpef, dal momento che si dovrebbe prendere maggiormente in considerazione il reddito dell'intero nucleo familiare (come nell'Earned income tax credit americano). L'Irpef però è un'imposta che colpisce il reddito individuale, una caratteristica che permette di applicare basse aliquote marginali effettive ai singoli componenti di una famiglia, e quindi non disincentiva l'offerta di lavoro dei "second earners". Passare alla base imponibile familiare sarebbe quindi sconsigliabile sotto il profilo dell'efficienza.

Altri elementi di imposta negativa sono presenti nell'imposta personale: la detrazione per gli inquilini e quella per famiglie con almeno 4 figli spettano interamente anche in caso di incapienza. Questi casi si spiegano con il tentativo di realizzare con un unico strumento, l'imposta sul reddito, diversi obiettivi: non solo raccogliere gettito ma, nel caso specifico, anche incrementare i redditi più bassi. Il bonus è una possibile alternativa al salario minimo, aumentando

il reddito dei lavoratori senza imporre oneri alle imprese. Cerca quindi di stimolare l'offerta di lavoro verso occupazioni, sempre più diffuse soprattutto nei servizi, poco gratificanti e a basso reddito, di cui dovrebbe anche stimolare l'emersione.

Il nuovo bonus ha un impatto molto superiore ai due precedenti esempi di imposta negativa, e pone in maniera più evidente problemi di equità e di coerenza: se ad esempio in una famiglia i coniugi percepiscono ciascuno 20mila euro, ad essa spettano in maniera piena due bonus, mentre se in un'altra lavora solo uno dei coniugi con un reddito di 40mila euro, ad essa non va alcun bonus. Prima o poi si dovrà quindi ripensare l'intero sistema di tax-benefit per le famiglie, alla ricerca di una struttura più equilibrata ed efficace che coinvolga anche assegno al nucleo familiare, sussidi contro la povertà e ammortizzatori sociali.

#### 2.4 La sperimentazione della nuova carta acquisti

A partire dalla seconda metà del 2014, e per una durata di un anno, alla tradizionale carta acquisti introdotta nel 2008 si affianca la sperimentazione di una seconda carta destinata a contrastare le forme più gravi di povertà economica. Sintetizziamo brevemente le caratteristiche della "vecchia" carta, per passare poi a descrivere quelle del nuovo strumento e le prime evidenze circa la sua sperimentazione.

La carta acquisti ordinaria vede la luce con il decreto legge 112 del 2008. Si tratta di una carta prepagata di 40 euro al mese, che può essere destinata solo all'acquisto nei negozi alimentari, nei supermercati e nelle farmacie, e al pagamento negli uffici postali delle bollette energetiche. È destinata solo alle famiglie in cui sia presente almeno un bambino con meno di tre anni o un anziano con almeno 65, e con Isee inferiore a 6800 euro circa. La spesa annuale ammonta a circa poco più di 200 milioni di euro. La nuova carta acquisti risale addirittura al 2010: il comma 46 del d.l. 225 introduceva infatti la sperimentazione di un nuovo strumento per le città con almeno 250mila abitanti, della durata di un anno. Vennero stanziati 50 milioni di euro. Il sussidio doveva essere gestito direttamente dagli enti del terzo settore, che nelle intenzioni del governo di centro-destra avrebbero provveduto ad individuare e seguire i beneficiari, saltando completamente gli enti locali. Successivamente, il Governo Monti con il decreto "Semplifica Italia" (5/2012) ha precisato le caratteristiche di questo nuovo strumento rivolto al contrasto della povertà assoluta: per tutte le famiglie in povertà, non solo quelle con bambini o anziani, non sostitutivo della vecchia carta, disponibile anche per chi non ha la cittadinanza italiana, con i comuni chiamati a gestirla. Si ribalta quindi l'impostazione precedente: gli enti locali devono svolgere un ruolo centrale di regia e coordinamento. Ma per un paio d'anni la sperimentazione non ha avuto luogo. Nel 2013 il ministro del lavoro Giovannini e la vice-ministro Guerra hanno coordinato i lavori di un gruppo di esperti per la definizione di un reddito minimo universale, chiamato poi Sia (sostegno per l'inclusione attiva), una proposta che è per ora rimasta sulla carta. Con il decreto ministeriale del 10/1/2013, il governo ha però sfruttato i 50 milioni disponibili per introdurre la sperimentazione di un trasferimento che dovrebbe assomigliare a quello che a regime potrebbe essere il Sia. La sperimentazione è iniziata con la pubblicazione da parte dei comuni dei bandi nell'estate 2014. Il decreto specifica i tratti essenziali della nuova misura: di importo decisamente superiore alla carta acquisti tradizionale (231 euro al mese per 2 membri, 281 per 3, 331 per 4, 404 per 5 o più), rivolta alla famiglia e non all'individuo, destinata solo ai nuclei con almeno un minore e con Isee inferiore a 3000 euro. Inoltre, il patrimonio immobiliare non deve superare 8000 euro ed il valore catastale dell'abitazione di proprietà 30mila euro; la famiglia non deve poi ricevere altri trasferimenti pubblici per più di 600 euro al mese. E' previsto anche un requisito lavorativo: in



famiglia non vi devono essere lavoratori occupati, ed almeno un membro deve avere perduto il posto di lavoro negli ultimi tre anni (in questo modo si vogliono intercettare le famiglie colpite dalla crisi in corso, altrimenti è probabile che al beneficio accedano solo i disoccupati di lungo periodo). Se vi sono occupati, il reddito totale da lavoro degli ultimi sei mesi non deve superare i 4000 euro. Non è cumulabile con la carta acquisti ordinaria. Il Comune può introdurre criteri di selezione aggiuntivi, emana il bando, raccoglie le domande e le controlla (assieme all'Inps), forma le graduatorie e definisce il sottoinsieme di beneficiari per i quali va definito un progetto personalizzato di reinserimento: sono il gruppo di trattamento, su cui valutare gli effetti del progetto stesso. Gli altri, i nuclei che ricevono solo il trasferimento ma privi di progetto, formano il gruppo di controllo. Il Comune coordina la rete di enti che seguono le famiglie nello svolgimento dei progetti (che possono riguardare la ricerca di lavoro, la riqualificazione professionale, la cura e la formazione dei bambini e degli invalidi, ecc.). Il numero delle domande è stato sovente inferiore alle attese, a causa del periodo estivo in cui si poteva presentare domanda e della scarsa diffusione dell'informazione relativa. Moltissime domande sono state respinte per la presenza di dichiarazioni false, segno che sarà fondamentale, se vi sarà l'estensione dello strumento, la gestione per via amministrativa di quante più informazioni possibili, sfruttando i dati già a disposizione del settore pubblico (dichiarazioni dei redditi, catasto, registro automobilistico). A settembre 2014 erano circa 6500 i nuclei che ricevevano il Sia, corrispondenti a quasi 27mila persone, per un importo medio mensile di 334 euro a famiglia. Si tratta di numeri assai inferiori alle percentuali di famiglie in povertà assoluta nelle varie città.

I centri urbani coinvolti presentano dati molto diversificati quanto a numero di domande presentate ed accolte, con la conseguenza che solo in pochi casi sono state esaurite tutte le risorse disponibili. Poco è dato ancora sapere circa gli effetti della misura sulle condizioni di vita delle famiglie coinvolte e sugli esiti dei progetti personalizzati di reinserimento, ma sembra che in alcune realtà l'esperienza sia finora molto positiva (si veda ad esempio Agostini (2015) su Torino), soprattutto laddove si è potuto contare su una rete già consolidata di soggetti, pubblici e del terzo settore, attivi nella lotta alla povertà, sia per il coinvolgimento delle famiglie che per la cura dei progetti di reinserimento. Agostini (2014) sottolinea che il basso numero di beneficiari della sperimentazione può essere dovuto anche ad una contraddizione interna ai requisiti di accesso: la misura vuole intercettare anche famiglie da poco cadute in povertà a causa della perdita del lavoro, ma questi nuclei hanno di solito un patrimonio superiore al limite per l'accesso, proprio perché non così povere nel recente passato. Il governo ha anche (nel 2013) previsto di estendere la sperimentazione a tutto il Meridione, e la legge di stabilità per il 2014 l'ha ampliata ulteriormente a tutte le regioni del Centro-Nord. Per il momento queste estensioni non hanno ancora avuto luogo.

## 2.5 Il nuovo Isee

Con l'approvazione nel novembre scorso della modulistica per la compilazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica e delle relative istruzioni per la sua compilazione, è entrato in vigore dal 1° gennaio 2015 il nuovo Indicatore della situazione economica equivalente (Isee). Come noto, l'Isee è impiegato per stabilire l'accesso e il grado di compartecipazione al costo della fornitura di numerose prestazioni sociali agevolate, erogate in prevalenza dagli enti locali (mense scolastiche, asilo nidi, prestazioni a favore di soggetti non autosufficienti, ecc.). Esso si applica anche ad alcune prestazioni monetarie di competenza del governo centrale come ad esempio l'assegno alle famiglie con almeno tre minori, l'assegno di maternità e la Carta Acquisti (social card). Il nuovo indicatore, introdotto con il Dpcm n. 159/2013, condivide lo stesso impianto metodologico del

vecchio (metro misto reddito-patrimonio, valutato a livello familiare), ma presenta alcune importanti novità con riferimento alle modalità di calcolo, alla scala di equivalenza e ai sistemi dei controlli. Rimandando alle edizioni precedenti del Rapporto per un'analisi delle ragioni e dei contenuti della riforma, ne riassumiamo di seguito i tratti essenziali. La riforma attribuisce all'Isee lo status di livello essenziale delle prestazioni (Lep), in quanto metro unificato di valutazione, sul territorio nazionale, della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali agevolate. Per quanto riguarda il calcolo della componente reddituale dell'indicatore, la nuova normativa stabilisce che vengano inclusi tutti i redditi, a prescindere dal loro regime fiscale: oltre a quelli inclusi nel reddito complessivo Irpef, tutti i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo d'imposta (ad esempio, gli affitti sottoposti a cedolare secca, i premi di produttività, ecc.), tutti i redditi esenti Irpef (e quindi anche trasferimenti pubblici come l'assegno al nucleo familiare, la pensione di invalidità, l'assegno sociale, l'indennità di accompagnamento, ecc.) e i redditi figurativi degli immobili non locati e quelli delle attività mobiliari; sono tuttavia previste detrazioni per i redditi da lavoro dipendente, per le pensioni e i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, per le maggiori spese connesse alla vecchiaia e ad altre condizioni di fragilità dei beneficiari, per i costi dell'abitazione e per il reddito dei nuclei familiari in cui è presente un disabile (con relativa ridefinizione delle tipologie di disabilità ed aumento delle franchigie). Il computo della componente patrimoniale dell'Isee è stato aggiornato per tenere conto delle valorizzazioni introdotte ai fini Imu, mentre sono state ridotte le franchigie patrimoniali (sia immobiliari sia finanziarie). Il calcolo dell'indicatore sarà inoltre differenziato a seconda della tipologia di prestazione (di natura socio-sanitaria, rivolta ai minorenni o per il diritto allo studio universitario). Il nuovo Isee lascia immutata la scala di equivalenza ma introduce nuove maggiorazioni per dare più peso alle famiglie numerose con almeno tre figli minori o ai nuclei in cui entrambi i genitori lavoratori hanno figli di età inferiore ai tre anni. Viene infine potenziata l'attività di controllo, sia ex-ante sia ex-post, ed è prevista una consistente riduzione delle aree di autodichiarazione, che avevano in passato avvantaggiato chi faceva dichiarazioni mendaci.

L'operatività del nuovo Isee corre il rischio di incorrere in una falsa partenza. Accogliendo parzialmente i ricorsi presentati nel marzo 2014 da alcune associazioni di disabili che ritenevano ingiustificata l'inclusione dei redditi esenti Irpef nella componente reddituale dell'Isee, il Tar del Lazio nel febbraio 2015 ha di fatto modificato l'impianto di calcolo dell'indicatore, annullando l'art. 4, c. 2, lettera f) del Dpcm n. 159/2013, laddove si prevedeva che «il reddito di ciascun componente il nucleo familiare è ottenuto sommando le seguenti componenti... f) trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche, laddove non siano già inclusi nel reddito complessivo di cui alla lettera a);», vale a dire nel reddito complessivo Irpef. Ciò significa, in pratica, escludere dal calcolo della componente reddituale dell'indicatore tutte le provvidenze di natura assistenziale (pensioni e assegni sociali, indennità per minorazioni civili, indennità per invalidità sul lavoro, assegni di cura, ecc.) che sono esenti Irpef. Secondo il Tar (sentenza n. 2458/15) «non è dato comprendere per quale ragione ... nella nozione di reddito ... sono stati compresi anche gli emolumenti riconosciuti a titolo meramente compensativo e/o risarcitorio a favore delle situazioni di disabilità, quali le indennità di accompagnamento, le pensioni Inps alle persone che versano in stato di disabilità e bisogno economico ... Tali somme, e tutte le altre che possono identificarsi a tale titolo, non possono costituire reddito in senso lato né possono essere comprensive della nozione di reddito disponibile ... Né può convenirsi con l'osservazione secondo cui tale estensione della nozione di reddito disponibile sarebbe in qualche modo temperata o bilanciata dall'introduzione nello stesso Dpcm di deduzioni e detrazioni che ridurrebbero l'indicatore in questione a vantaggio delle persone con disabilità nella nuova disciplina. ... L'Amministrazione dovrà quindi provvedere a rimodulare tale nozione valutando attentamente la funzione sociale di ogni singolo trattamento

assistenziale, previdenziale e indennitario..., per varie ragioni non sottoposto a tassazione Irpef.».

Con le sentenze n. 2454/15 e 2459/15, Il Tar del Lazio ha inoltre annullato il Dpcm n. 159/2013 nella parte che prevede un incremento delle franchigie per i soli minorenni disabili e ha censurato la disposizione che prevede che l'opportunità di ricorrere all'Isee ridotto (personale o proprio e del coniuge) sia riservata ai soli disabili maggiorenni e non anche ai minorenni.

Le sentenze del Tar sono immediatamente applicative, ma difficilmente operative, per lo meno nell'immediato (Giacobini 2015). A quanto è dato di sapere al momento della redazione del presente Rapporto, il Governo e, in particolare, il ministero del Lavoro e delle politiche sociali stanno predisponendo il ricorso al Consiglio di Stato, previa richiesta di sospensiva, avverso le citate sentenze del Tar Lazio. E' tuttavia fuori discussione che, dichiarando formalmente illegittima la nuova modulistica e non essendo più la vecchia utilizzabile ai fini dell'accesso alle prestazioni subordinate all'Isee, le sentenze del Tar hanno l'effetto di determinare un vuoto amministrativo, creare le premesse per ulteriori contenziosi e ostacolare nei fatti la riforma. Ciò è paradossale poiché, mentre l'Isee vigente prima della riforma riconosceva alle persone con disabilità un abbattimento del reddito indipendente dalla gravità della disabilità e risultava tanto maggiore quanto più alti erano il reddito e il patrimonio familiari, il nuovo Isee favorisce quelle con disabilità gravi e quelle in condizioni economiche più disagiate. Ciò avviene riconoscendo un abbattimento diretto del reddito familiare, articolato però in funzione del grado di disabilità. E' vero che nel nuovo indicatore, a differenza di quanto succedeva nel vecchio, i redditi esenti Irpef (e quindi anche le indennità a sostegno dei disabili) vengono inclusi nella componente reddituale. Ciò è tuttavia coerente con l'esigenza, avvertita fin dall'istituzione dell'Isee, di avvicinare il più possibile il reddito assunto dall'Isee a un concetto di reddito disponibile, meglio in grado di dare conto dell'effettiva capacità di spesa rispetto a quanto fa il reddito ai fini Irpef (Bosi 2000). Va anche considerato che l'Isee nuovo permette alla famiglia in cui è presente un familiare disabile di sottrarre dalla componente reddituale, entro limiti prefissati, le spese relative alla situazione di disabilità, certificate a fini fiscali. Per le persone non autosufficienti è poi ammessa la deduzione di tutti i trasferimenti ottenuti nella misura in cui si traducano in spese certificate per l'acquisizione dei servizi di collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale e/o per la retta dovuta per il ricovero presso strutture residenziali. Si ricorda infine che, come detto in precedenza, il nuovo Isee permette al disabile adulto che vive con i genitori di costituire nucleo a sé stante: in molti casi questo azzerava il valore dell'indicatore. Che la riforma possa avvantaggiare le famiglie in cui sono presenti i disabili più gravi e più poveri è emerso in molti studi empirici, compreso quello svolto dai presenti autori, di cui si è dato conto nel Rapporto 2014. Valutazioni effettuate con un modello di microsimulazione del ministero del Lavoro e delle politiche sociali mostrano che più del 60% delle famiglie con disabilità otterrebbero riduzioni dell'Isee maggiori rispetto alla situazione vigente prima della riforma, e che tali riduzioni sarebbero tanto più alte quanto più grave è la disabilità e quanto peggiore è la condizione economica (Guerra 2014).

## 2.6 Il *Jobs Act* e la riforma degli ammortizzatori sociali

Con il decreto legislativo n. 22/2015, attuativo della legge delega sul cosiddetto *Jobs Act*, le caratteristiche del sistema degli ammortizzatori sociali sono state ulteriormente riviste. L'attuale riforma segue quella introdotta nel 2012 con la l. n. 92/2012 (la cosiddetta legge Fornero), che aveva istituito, in sostituzione dell'indennità di disoccupazione ordinaria, due nuove prestazioni per la disoccupazione involontaria del settore non agricolo, l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASPI) e, per i disoccupati che non possiedono i requisiti contributivi per accedervi, la MiniASPI. La riforma del 2015 ha interessato solo l'ambito della tutela del reddito in caso di disoccupazione, mentre non ha toccato il settore della tutela del reddito in costanza del rapporto di lavoro (ossia

l'istituto della Cassa integrazione), il cui riordino sarà disciplinato in un uno specifico decreto legislativo, sulla base dei principi della legge delega n. 183/2014 individuati dall'art. 1, comma 2, lett. a.

Il decreto legislativo n. 22/2015 razionalizza e rimodula le misure di tutela del reddito del lavoratore in caso di disoccupazione nell'ambito dell'ASPI, al fine di omogeneizzare i trattamenti ordinari e i trattamenti brevi, rapportando la durata delle prestazioni alla storia contributiva pregressa del lavoratore. Portando a compimento l'unificazione delle due prestazioni della legge Fornero, il d. l. n. 22/2015 introduce una sola prestazione di disoccupazione per tutti i lavoratori dipendenti disoccupati. A partire dal 1° maggio 2015 la *Nuova assicurazione sociale per l'impiego* (NASPI), sostituisce le indennità ASPI e MiniASPI di cui all'art. 2 della legge n. 92/2012. Il decreto legislativo n. 22/2015 introduce, inoltre, l'*Indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi* (DIS-COLL), una prestazione di tutela del reddito per i collaboratori coordinati e continuativi (i cosiddetti co.co.co.), anche a progetto, che diventa una prestazione continuativa a differenza delle precedenti una tantum, uniformata alla nuova prestazione di disoccupazione per i lavoratori subordinati. La DIS-COLL è prevista soltanto per il 2015, essendo l'obiettivo del legislatore il superamento dei contratti di co.co.co., attraverso l'esercizio della delega per la semplificazione, la modifica o il superamento delle forme contrattuali esistenti. Oltre alla NASPI e alla DIS-COLL, il decreto n. 22/2015 ha introdotto anche, ed è questa la novità principale, un istituto finalizzato alla tutela del reddito in caso di disoccupazione di lungo periodo, l'*Assegno di disoccupazione* (ASDI). Esso consiste in una prestazione assistenziale, finanziata quindi dalla fiscalità generale, e destinata a chi beneficia della nuova indennità di disoccupazione (NASPI) e che al termine del periodo di relativa copertura sia ancora disoccupato e si trovi in condizioni di indigenza. Vediamo più in dettaglio i tre nuovi istituti.

La NASPI è destinata a tutti i lavoratori dipendenti (esclusi quelli a tempo indeterminato della Pubblica amministrazione e dell'agricoltura) che abbiano perso l'impiego e che abbiano cumulato almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro e almeno 30 giorni di lavoro effettivo nei 12 mesi precedenti la disoccupazione. La retribuzione di riferimento è quella imponibile ai fini previdenziali degli ultimi 4 anni di impiego (anche non continuativo), divisa per il numero di settimane e moltiplicata per il coefficiente 4,33. L'ammontare dell'indennità è pari al 75% della retribuzione di riferimento e non può eccedere i 1.300 euro, rivalutato ogni anno. Dopo i primi 4 mesi di pagamento, la NASPI viene ridotta del 3% al mese e la durata prevista è di un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni di lavoro. L'erogazione della NASPI è condizionata alla regolare partecipazione da parte del beneficiario alle iniziative di attivazione lavorativa o di riqualificazione professionale proposti. La violazione delle regole di condizionalità o la mancata accettazione di un'offerta di lavoro il cui livello retributivo sia superiore almeno del 20% all'importo lordo dell'indennità comporta la decadenza dal beneficio.

Per i co.co.co. iscritti alla gestione separata Inps che perdono il posto di lavoro è prevista la DIS-COLL, che presuppone tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1° di gennaio dell'anno solare precedente l'evento di disoccupazione alla data del predetto evento. Tra i requisiti è anche richiesto, nell'anno solare della disoccupazione, un mese di contribuzione oppure un rapporto di co.co.co. di durata pari almeno a un mese e che abbia dato luogo a un reddito almeno pari alla metà dell'importo che dà diritto all'accredito di un mese di contribuzione. La retribuzione di riferimento è data dal reddito totale imponibile ai fini previdenziali risultante dai versamenti contributivi effettuati e relativo ai rapporti di co.co.co. dell'anno di cessazione dal lavoro e dell'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione. L'importo del DIS-COLL è pari al 75% del reddito di riferimento, fino a 1.195 euro (nel 2015), e al 25% della parte

eccedente i 1.195 euro, per i primi 3 mesi. Dal 4° mese in poi diminuisce mensilmente del 3%. L'importo massimo previsto nel 2015 dell'indennità mensile è di 1.300 euro. La durata della prestazione è pari alla metà delle mensilità contributive versate e non può eccedere i 6 mesi. Anche la DIS-COLL è condizionata alla partecipazione regolare ad iniziative di politiche attive e alla riqualificazione professionale indicata dai servizi per l'impiego.

Per i percettori della NASPI che abbiano esaurito il diritto a beneficiarne è introdotta in via sperimentale l'ASDI, che è riconosciuta a chi, scaduta la NASPI, non ha trovato impiego e si trova in una condizione economica di bisogno. La durata dell'assegno, che è pari al 75% dell'indennità ASPI, incrementato per gli eventuali carichi familiari del lavoratore e che non potrà in ogni caso essere superiore alla misura dell'assegno sociale, è di 6 mesi e verrà erogato fino ad esaurimento dello fondo specificamente costituito (200 milioni per ciascun anno nel biennio 2015-2016). L'erogazione dell'ASDI è subordinata all'adesione a un progetto personalizzato redatto dai competenti servizi per l'impiego con partecipazione obbligatoria a iniziative di attivazione (ricerca attiva del lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro). Per incentivare il ritorno, anche graduale, al lavoro del beneficiario dell'ASDI, si prevede la possibilità di un cumulo parziale tra l'assegno di disoccupazione e il reddito derivante da una nuova occupazione, da definirsi con un apposito decreto attuativo.

Il decreto legislativo n. 22/2015 non interviene sulle procedure e sull'indennità di mobilità, che dovrebbe così essere definitivamente rimpiazzata, salvo ulteriori modifiche, dalla NASPI dal 1° gennaio 2017. A venir meno da quella data sarà però solo l'indennità e non anche l'intero impianto normativo che disciplina la materia dei licenziamenti collettivi.

Con l'introduzione della NASPI si è compiuto un passo verso la tutela universale dei lavoratori dipendenti che abbiano perso involontariamente il lavoro. C'è infatti un sensibile allentamento dei requisiti di ammissibilità rispetto a quelli previsti dall'ASPI. A quest'ultima, infatti, poteva accedere solo chi aveva versato 52 settimane di contribuzione nel biennio precedente la disoccupazione ed almeno una settimana di contribuzione prima del biennio che precedeva il momento della disoccupazione. Oltre che sui requisiti di accesso, il d. l. n. 22/2015 è anche intervenuto sulla durata massima e sugli importi delle prestazioni e delle contribuzioni figurative, con una normativa più generosa di quella che caratterizzava la riforma Fornero. La durata massima dell'ASPI era infatti di 10-16 mesi, in funzione dell'età del lavoratore, mentre quella della NASPI è fissata pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni, dunque a 2 anni. E' inoltre apprezzabile che, accanto alla componente "passiva" (l'indennità erogata), si affianchi una strategia di attivazione, atta a favorire il rientro nel mercato del lavoro.

La recente revisione degli ammortizzatori sociali non è tuttavia priva di ombre. La prima riguarda l'entità delle prestazioni, in quanto, se si tiene conto di tutte le circostanze rilevanti e non solo dell'ampliamento della platea dei potenziali beneficiari, la NASPI potrebbe non comportare un miglioramento generalizzato. La NASPI è, infatti, sì più generosa dei sussidi precedenti: l'importo di ASPI e Mini-ASPI era pari al 75% della retribuzione media dei mesi lavorati negli ultimi due anni (fino a un massimale di 12.192,98 euro nel 2014) e al 25% della quota di retribuzione eccedente il massimale, fino a un massimo che per il 2014 era fissato in 1.150 euro, contro un importo teorico massimo della NASPI di 1.300 euro mensili. Tuttavia, mentre l'entità della ASPI rimaneva costante fino al sesto mese di erogazione, per poi diminuire del 15%, il d. l. n. 22/2015 stabilisce che, a partire dal quarto mese di erogazione, l'importo della NASPI si riduca ogni mese del 3%. Nulla esclude, dunque, che per alcuni soggetti (lavoratori a tempo determinato, con salario medio-basso), a causa del decalage della prestazione, la NASPI risulti meno generosa dell'ASPI (Raitano

2015). Un'altra criticità ha a che fare con il timing complessivo della riforma e, in particolare, con le strategie di attivazione collegate alle nuove indennità, in particolare NASPI e DIS-COLL. La revisione dei servizi pubblici per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, pur prevista dal Jobs Act, non ha ancora trovato concreta realizzazione e ciò potrebbe determinare conseguenze inattese e indesiderabili. L'allungamento della durata massima della NASPI, rispetto a quanto previsto con gli istituti precedenti, può infatti tradursi in un allungamento della durata effettiva del periodo in cui si rimane disoccupati e si percepisce un'indennità, con esiti negativi sia sulla finanza pubblica sia sulla propensione a cercare lavoro da parte dei disoccupati (Trivellato 2015). Un terzo elemento di debolezza della riforma ha che fare con la novità forse più rilevante introdotta dal decreto legislativo n. 22/2015, l'ASDI. Essendo esso riservato ai lavoratori che abbiano fruito della NASPI per l'intera sua durata e che siano ancora senza lavoro alla fine di tale periodo, la riforma procede con troppa timidezza verso un principio universalistico, pure enunciato a chiare lettere nel Jobs Act. Per gli elementi di categorialità che lo identificano, l'ASDI non rappresenta ancora quel terzo livello degli ammortizzatori sociali, tanto evocato in più occasioni, coincidente con uno schema di reddito minimo, ossia un istituto, ancorché selettivo in base alla condizione economica, riservato ai poveri in quanto tali e quindi anche a chi non ha mai lavorato. L'ASDI non colma quindi una delle lacune principali del sistema di protezione sociale italiano, ossia la sua impronta eccessivamente lavoristico-categoriale.

### 3. Gli schemi di reddito minimo nei paesi Ocse: una rassegna delle principali caratteristiche

Con l'eccezione di Italia e Grecia, in tutte le economie avanzate è previsto un trasferimento monetario destinato alle famiglie prive di un reddito sufficiente per conseguire un livello di vita accettabile. Le forme assunte da questi schemi sono molto variegata, anche per la necessità di adattarsi a contesti sociali ed istituzionali assai differenziati. In questa sezione proponiamo una sintetica descrizione delle caratteristiche di base di questi trasferimenti. Ci concentriamo sui benefici monetari destinati a famiglie povere con membri in età di lavoro e senza particolari problemi di disabilità. Per gli anziani ed i disabili, infatti, sono previsti in genere specifici trasferimenti che non pongono il problema dei possibili effetti disincentivanti sull'offerta di lavoro. Negli ultimi anni, soprattutto come conseguenza dell'incremento della povertà provocato dalla crisi, il tema del reddito minimo è diventato molto rilevante nel dibattito politico e anche in Italia sono state avanzate diverse proposte per la sua introduzione. Un inquadramento degli schemi simili già esistenti altrove può quindi essere utile. Una premessa: non si discute qui dell'ipotesi del reddito di cittadinanza, altrimenti noto anche come reddito di base (basic income), un trasferimento universale destinato a tutte le persone residenti in un certo Stato ed indipendente dalle loro condizioni economiche e dalla loro disponibilità al lavoro. Un istituto del genere è proposto da tempo, con interessanti motivazioni, da una rete mondiale di studiosi (filosofi, sociologi, economisti, giuristi) aderenti al Basic Income Earth Network (Bien) e, in particolare, dal filosofo belga Philippe Van Parijs (si veda ad esempio Van Parijs, Vanderborght 2006). Esso non ha tuttavia visto alcuna realizzazione concreta (se si esclude il caso dell'Alaska, in relazione agli introiti derivanti dallo sfruttamento del petrolio), non solo per un problema di costi, ma anche per la diffusa ostilità verso l'idea di erogare un reddito anche a chi, potendolo fare, non offre alla società alcuno contributo sotto forma di lavoro. L'idea del reddito di cittadinanza ha fatto proseliti anche nel nostro paese, sebbene essa rimanga confinata in un ambito di discussione principalmente accademica (Del Bò 2013, Gnesutta 2013). In questa sede, quindi, ci concentriamo su trasferimenti destinati solo alle famiglie povere, condizionati ad una verifica dei mezzi economici (reddito e patrimonio) e alla disponibilità dei beneficiari, se sono nelle condizioni di farlo, di soddisfare

precisi impegni in termini di ricerca di un lavoro o di attività di cura, formazione o in genere di reinserimento sociale. Si tratta quindi di uno schema che si richiama all'universalismo selettivo: un diritto soggettivo disponibile in linea di principio per tutti i cittadini (e di solito anche per gli stranieri che rispettino alcuni requisiti di residenza), ma sottoposto ad un severo test dei mezzi. Le denominazioni di schemi di questo tipo sono molto varie, sia nelle concrete realizzazioni che negli studi teorici: si parla ad esempio di minimum income scheme, guaranteed minimum income, social assistance. Qui useremo il termine «reddito minimo». Tale istituto è distinto dagli altri trasferimenti monetari rivolti alle famiglie (ad esempio i sussidi per l'affitto, i trasferimenti ai bambini, gli assegni familiari) per il fatto di essere primariamente finalizzato al contrasto del rischio di povertà, configurandosi quindi come una rete di protezione di ultima istanza a cui fare ricorso dopo avere tenuto conto degli altri redditi e trasferimenti che una famiglia può ricevere.

Per comprendere il ruolo di uno schema di reddito minimo nel quadro dei sistemi di assistenza, può essere utile pensare in questi termini: per chi perde il posto di lavoro, in tutti i paesi Ocse è presente un *sussidio di disoccupazione contributivo*, riservato a chi è iscritto a regimi assicurativi dedicati ed ha versato ad essi un minimo di contributi. Questo sussidio dipende dal precedente reddito individuale da lavoro, non da quello della famiglia di appartenenza, ed è limitato nel tempo. Dipende anche dalla disponibilità al lavoro dei beneficiari. Terminato il periodo di fruizione, può essere previsto un *sussidio di disoccupazione assistenziale*, che a differenza del precedente va a tutti i soggetti in cerca di lavoro, anche a chi non ha mai lavorato o versato contributi. E' di importo e durata inferiori a quello contributivo, e spesso spetta solo se gli altri redditi dell'individuo o della famiglia sono inferiori a determinati livelli. Infine, scaduto anche questo beneficio, non resta che il *reddito minimo* per contrastare il rischio di povertà per il disoccupato e la sua famiglia. Il trasferimento è riservato ai nuclei che hanno redditi inferiori ad una data soglia, dipendente dalla composizione della famiglia, e di solito è sottoposto anche ad una verifica del valore del patrimonio posseduto. Non ha una durata prefissata, ma è richiesta una periodica verifica della permanenza dello stato di bisogno. E' condizionato in due sensi: non solo perché per riceverlo bisogna superare una verifica dei mezzi sia reddituali che patrimoniali, ma anche perché i suoi beneficiari devono, come accennato, rispettare un «patto» con l'ente erogatore in cui si impegnano ad accettare offerte di lavoro o ad adempiere a compiti di cura (a favore di minori e/o anziani) o di formazione (recupero scolastico, aggiornamento professionale, ecc.). Essendo una sorta di rete di protezione di ultima istanza, il reddito minimo interessa una popolazione altamente eterogenea: dal giovane con scarsa esperienza lavorativa all'adulto con bassa istruzione, dal genitore solo con minori a carico all'immigrato. Il reddito minimo non spetta solo alle famiglie i cui membri non lavorano, ma anche a quelle nelle quali i redditi da lavoro, pur presenti, non sono sufficienti per raggiungere una determinata soglia. L'importo del reddito minimo non è fisso, ma dipende dal confronto tra una soglia prefissata e le risorse della famiglia: in particolare, l'importo copre il divario (o una quota di esso) tra la soglia e il reddito familiare. La soglia è inoltre variabile a seconda della dimensione della famiglia; per famiglie con più di un componente, essa si ottiene moltiplicando quella definita per una persona sola per una scala di equivalenza, un coefficiente crescente rispetto al numero dei componenti, ma meno che proporzionalmente, in modo da tener conto della presenza di economie di scala familiari (quando la dimensione del nucleo aumenta, i bisogni di reddito crescono, ma meno che proporzionalmente). Inoltre spesso si distingue la condizione di chi possiede la propria abitazione da chi invece ha costi aggiuntivi per il pagamento del canone d'affitto. In questo secondo caso, al trasferimento definito come differenza tra soglia e reddito si aggiunge una componente destinata a coprire parte del canone.

Lo schema ideale a tre livelli si presenta in realtà solo in alcuni paesi: Finlandia, Francia, Uk. I casi particolari sono molti ed eterogenei. In Australia e Nuova Zelanda, ad esempio, non c'è il sussidio di disoccupazione contributivo, quindi gli strumenti assistenziali occupano un ruolo molto più importante che nella maggioranza degli altri paesi. E' più frequente il caso di assenza del sussidio di disoccupazione assistenziale (Danimarca, Olanda, Canada, Usa): in tali casi si passa direttamente dal sussidio contributivo al reddito minimo. In Italia un sussidio assistenziale è stato introdotto dal recente Jobs Act (l'Asdi), ma non va a tutti i disoccupati ed è ancora in una fase sperimentale e con un limitato finanziamento, mentre non c'è il reddito minimo. Un diritto soggettivo alla protezione contro il rischio di povertà esiste solo per gli ultrasessantacinquenni che possono beneficiare dell'assegno sociale e per i non anziani inabili al lavoro, ai quali è destinata la pensione di invalidità civile, di importo molto basso. Alcuni Comuni, soprattutto dell'Italia settentrionale, forniscono trasferimenti a famiglie in età da lavoro povere, ma si tratta di misure molto eterogenee sia negli importi che nella effettiva disponibilità, e non sono definite come diritti esigibili.

La tabella 2 presenta alcuni indicatori relativi alla struttura degli schemi di reddito minimo in alcuni paesi dell'area Ocse. La riga sulla % di adulti in età di lavoro che ricevono il reddito minimo ci dice che questo schema interessa solo una ristretta quota di individui, ma va precisato che ognuno di questi beneficiari può vivere in famiglie in cui sono presenti altri componenti, quindi il numero effettivo di soggetti interessati a questa misura è maggiore di quanto le percentuali lascino pensare. La riga successiva mette a rapporto il numero dei soggetti coinvolti nel programma (dato di fonte amministrativa) con quello delle famiglie in povertà (situazione definita dal possesso di un reddito disponibile equivalente inferiore al 50% del reddito mediano del paese) e ci dice che in genere (con l'eccezione dell'Australia) il reddito minimo è ben lontano dalla copertura integrale del gruppo delle famiglie povere. Le ragioni possono essere tante: in primo luogo, la soglia di accesso al reddito minimo può essere inferiore a quella di povertà; inoltre, la quota di potenziali beneficiari che in effetti richiedono il sussidio (take-up rate) è di solito assai inferiore al 100% (per motivi di stigma, oneri burocratici, mancanza di informazioni); anche la presenza di condizioni di «attivazione» dei beneficiari per poter ottenere il trasferimento può dissuadere alcune famiglie dal presentare domanda; il possibile beneficio può essere modesto, tanto da scoraggiare la sua richiesta; infine, famiglie anche povere possono non rispettare i requisiti patrimoniali spesso necessari per poter accedere al trasferimento. Se inoltre si considera che tra i beneficiari del reddito minimo potrebbero esservi anche famiglie non povere, il grado di copertura del trasferimento si riduce ulteriormente. Segue la riga dedicata all'adeguatezza dell'importo massimo del reddito minimo, espresso in % del reddito mediano, per una famiglia tipo composta da due adulti e due minori. Se consideriamo che in Europa la linea di povertà (relativa) più spesso utilizzata è data dal 60% del reddito mediano, è immediato notare che in tutti i paesi considerati il beneficio massimo (massimo nel senso che il trasferimento è la differenza tra l'importo prefissato del reddito minimo e il reddito effettivo familiare, che varia ovviamente da famiglia a famiglia) è sempre inferiore alla linea di povertà. In altre parole, in nessuno dei casi considerati il reddito minimo riesce a portare i beneficiari al di fuori dell'area della povertà. Tra tutti i paesi Ocse, quello con il reddito minimo più generoso (non incluso in tabella) è la Danimarca, dove raggiunge il 55% del reddito mediano, quindi anche in tal caso chi lo riceve rimane povero. Può essere utile, per un'impressione più immediata, fornire anche alcuni importi del reddito minimo in alcuni paesi. In Francia il *Revenu de Solidarité Active* vale 458 euro al mese per una persona sola e 981 per una coppia con due figli, in Germania (*Arbeitslosengeld II*) rispettivamente 389 e 1196 euro, in Svezia (*Ekonomiskt bistånd*) 340 e 955 euro, infine nel Regno Unito (Income support) 340 e 1237 euro.



Tab. 2 Gli schemi di reddito minimo in alcuni paesi Ocse

	Francia	Germania	Uk	Olanda	Svezia	Spagna	Usa	Canada	Australia
% di adulti in età di lavoro che ricevono il Rm	3.30%	0.50%	0.30%	2.90%	4.50%	Nd	5.50%	Nd	2%
Rapporto tra numero di beneficiari e numero di famiglie in età di lavoro povere	55%	63%	47%	38%	55%	Nd	62%	Nd	105%
Rm in % del reddito mediano per una famiglia con due adulti e due minori	28%	33%	35%	40%	27%	22%	20%	33%	40%

Fonte: Immervoll et al. (2015).

Come si è detto in precedenza, gli schemi di reddito minimo prevedono strategie di «attivazione» dei beneficiari, ossia l'obbligo di accettare offerte di lavoro e di partecipare a programmi di reinserimento sociale e/o professionale, al fine di scoraggiare comportamenti opportunistici di dipendenza dal welfare. Una garanzia di reddito non condizionata produrrebbe infatti un disincentivo a cercare un'occupazione sul mercato, con inevitabili effetti negativi sull'offerta di lavoro, oltre che sui conti pubblici. Che il reddito minimo sia concepito in modo tale da incoraggiare il beneficiario a cercare lavoro e a produrre reddito, affrancandosi così dal trasferimento pubblico, è tanto più opportuno quanto più si considera che l'importo del trasferimento non è sufficiente a portare i beneficiari al di fuori dell'area della povertà. Ma in cosa consistono concretamente queste strategie di «attivazione», quanto sono severe e in che misura riescono a centrare l'obiettivo del reinserimento al lavoro? Nei diversi paesi le strategie di attivazione sono in genere implementate a livello locale dal Servizio pubblico per l'impiego (Public Employment Service), presso il quale ci si deve registrare. In alcuni casi il Servizio opera con il sostegno di agenzie e servizi privati per l'impiego e la formazione. L'assistenza offerta al beneficiario del reddito minimo presso il Servizio pubblico per l'impiego prevede contatti anche frequenti (mensili) sotto forma di interviste in cui il soggetto viene, da un lato, informato delle opportunità di impiego e, dall'altro, è tenuto a relazionare sulla attività di ricerca del lavoro svolta nel frattempo. Il mancato rispetto di tali regole comporta una sanzione che si riflette nella riduzione/sospensione (parziale o totale) del sussidio. Alcuni paesi (Repubblica Ceca, Slovacchia, Germania, Ungheria, Spagna, Nuova Zelanda) prevedono criteri specifici per quanto riguarda l'accettazione delle opportunità di lavoro (in termini di ore, retribuzione, area geografica, tipo di occupazione). In questi casi particolari, il rifiuto di un'offerta di lavoro che non soddisfa tutti i criteri indicati non implica alcuna sanzione. In Australia, Danimarca, Svezia e Regno Unito, se la ricerca del lavoro si protrae oltre un certo lasso di tempo, è obbligatorio partecipare a programmi di formazione professionale, per prevenire perdite di competenze (e motivazionali). Essendo il reddito minimo commisurato alla condizione economica familiare, le condizioni di «attivazione»

sono a volte estese ai membri della famiglia del richiedente il sussidio. I pochi studi esistenti che comparano a livello internazionale il grado di take-up del reddito minimo da parte dei potenziali beneficiari arrivano alla conclusione che l'effetto deterrente svolto dalle condizioni di attivazione su coloro che pur essendo in grado di lavorare non sono disponibili a farlo è significativo. Le strategie di attivazione risultano diversamente stringenti da paese a paese e non appaiono strettamente correlate alla generosità del sussidio. In altre parole, non c'è una chiara indicazione che nei paesi in cui i criteri di ammissione al reddito minimo sono più rigidi, l'importo monetario di quest'ultimo (o il suo rapporto col reddito mediano) sia è comparativamente maggiore. Per quanto stringenti siano le strategie di attivazione, è evidente che il loro grado effettivo di coerenza, ossia la capacità di influenzare i comportamenti individuali, dipende da come le regole formali vengono attuate in pratica. Se esse sono formulate in termini generali e lasciano molta discrezionalità di applicazione ai responsabili degli uffici locali del Servizio pubblico per l'impiego, è ovvio che anche regole apparentemente stringenti possono rivelarsi all'atto pratico poco cogenti (Immervoll 2010; Immervoll, Scarpetta 2012).

Se si esclude la letteratura che si è occupata della riforma del sistema di welfare statunitense della fine del secolo scorso, gli studi empirici che hanno cercato di valutare, anche a livello internazionale comparato, l'impatto economico delle strategie di «attivazione» di uno schema di reddito minimo sono in numero ridottissimo. I lavori relativi a singole esperienze nazionali forniscono indicazioni piuttosto differenziate riguardo all'impatto esercitato sulla transizione al lavoro. Sulla base dell'evidenza disponibile è quindi difficile quantificare il ruolo svolto dai programmi di training e di reinserimento professionale sulle prospettive occupazionali di chi beneficia del reddito minimo. Molto rimane quindi da fare ai fini di una valutazione sistematica delle strategie di attivazione. Ciò che al momento sembra emergere con maggiore forza è che i potenziali effetti positivi sull'occupazione dipendono dalla capacità del singolo Servizio pubblico per l'impiego di modellare la propria azione in modo personalizzato, così da tenere conto delle caratteristiche personali dei soggetti. Questo richiede, tuttavia, un consistente investimento in termini di risorse, efficienza amministrativa e capacità di coordinamento con le altre istituzioni coinvolte (Comuni, Regioni, ecc.). In generale, la quota di beneficiari di interventi di reddito minimo che riescono a trovare una occupazione non sembra particolarmente elevata (Pavolini e Ranci, 2015), anche perché i soggetti con maggiori probabilità di occupazione sono riusciti a trovarne una prima del termine degli ammortizzatori sociali, mentre tra i beneficiari del reddito minimo rimangono persone spesso caratterizzate da scarse capacità di occupazione (bassa istruzione o salute scadente, carichi familiari, obblighi di cura, ecc.). Nel 2014 il 40% circa delle famiglie che ricevono il reddito di solidarietà attiva francese, ad esempio, è nel programma da almeno quattro anni.

In Italia recentemente sono state avanzate diverse proposte di un possibile reddito minimo, ed è stata avviata la sperimentazione del (Sia) Sostegno per l'inclusione attiva di cui si è già detto. A regime, la proposta del Sia ha come obiettivo il contrasto della povertà assoluta e prevede il reinserimento sociale dei beneficiari attraverso il coinvolgimento degli enti locali, dei centri per l'impiego e del terzo settore. Si tratta di uno schema vicino a quello del Reddito di inclusione sociale (Reis), sostenuto da un ampio insieme di associazioni ed enti ([www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it)). Il Reis prevede un trasferimento per una persona sola attorno a 400 euro al mese e l'applicazione di una scala di equivalenza per famiglie più ampie. Anche questo schema assegna importanza centrale al piano personalizzato di inclusione e definisce un percorso di introduzione graduale della misura, per verificarne i possibili problemi (comportamenti opportunistici, economia sommersa, organizzazione della rete dei servizi). Il Movimento 5 Stelle ha presentato un dettagliato disegno di legge per l'introduzione di un reddito di cittadinanza che ha come obiettivo

il contrasto della povertà relativa e non di quella assoluta. Il costo stimato è quindi molto alto (attorno ai 16 miliardi, circa il doppio di misure tipo Reis o Sia). Nei primi mesi del 2015 il presidente dell'Inps Tito Boeri ha suggerito di concentrare l'attenzione sui disoccupati ultra-cinquantacinquenni, che hanno scarse probabilità di reinserimento lavorativo e per i quali la pensione è ancora lontana. Partire da questa platea, in estensione dopo la crisi, avrebbe il vantaggio di non presentare grossi rischi di comportamenti sleali da parte dei beneficiari, e potrebbe costituire una prima tappa verso una misura veramente universale.

#### Riferimenti bibliografici

Agostini C. (2015), Sperimentazione nuova carta acquisti: il caso di Torino, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 2 febbraio.

Agostini C. (2014), Nuova carta acquisti: prime riflessioni sulla sperimentazione, [www.secondowelfare.it](http://www.secondowelfare.it), 7 ottobre.

Baldini, M., E. Giarda, A. Olivieri (2015). "A tax-benefit microsimulation model for Italy: A partial evaluation of fiscal consolidation in the period 2011-2014", *Prometeia*, Nota di Lavoro n. 2015-01.

Baldini, M., E. Giarda, A. Olivieri (2014). Un sostegno alle famiglie della classe media, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 30-04-2014.

Bosi, P. (2000), "L'Ise e le sue applicazioni nella spesa di welfare", in S. Toso (a cura di), *Selettività e assistenza sociale: Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 2000

Brandolini A. (2014), Il grande freddo. I bilanci delle famiglie italiane dopo la grande recessione, in C. Fusaro e A. Keppel (a cura di), *Politica in Italia*, 2014, Bologna: Il Mulino.

Brusco S. (2014), Riduzione dell'Irpef: alla fine l'hanno fatta male, [noisefromamerika.org](http://noisefromamerika.org), 24 aprile.

CBO (Congressional Budget Office, 2014), *The Distribution of Household Income and Federal Taxes, 2011* (November 2014), [www.cbo.gov/publication/49440](http://www.cbo.gov/publication/49440).

Corte dei Conti (2014), *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2014*.

Del Bò C. (2013), *Il reddito di cittadinanza fra mito e realtà*, in «Il Mulino», n. 5.

Giacobini C. (2015), ISEE: che succederà dopo quelle Sentenze?, [www.superando.it/2015](http://www.superando.it/2015)

Guerra M.C., Tangorra R. (2014), Le nuova social card al banco di prova, [www.lavoceinfo](http://www.lavoceinfo), 8 aprile 2014.

Guerra, M.C. (2014), Maggiore equità nelle politiche sociali con l'Isee riformato, in *Nuove Tutele*, n. 1.

Immervoll, H. (2010), "Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 100, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/218402763872>

Immervoll, H., S. P. Jenkins and S. Königs (2015), "Are Recipients of Social Assistance 'Benefit Dependent'? Concepts, Measurement and Results for Selected Countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 162, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmgpc6mn-en>

Immervoll, H., S. Scarpetta (2012), *Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches*, in «IZA Journal of Labor Policy», n. 1.

Istat (2009), La misura della povertà assoluta, *Metodi e Norme* n. 39.

Istat (2014), Effetti redistributivi del bonus per i lavoratori dipendenti, Dossier 3, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica G. Alleva presso le V Commissioni riunite di Camera e Senato, Roma, 13 ottobre 2014.

Mesini, D. (2014), Il nuovo ISEE al via. Come governare l'applicazione? In *Prospettive sociali e Sanitarie*, n. 4.2/2014

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei grandi comuni, *Quaderni della ricerca sociale*, n. 29.

Misiani A. (2014), Fondi statali per le politiche sociali: la stabilità (parzialmente) ritrovata, [www.nens.it](http://www.nens.it)

Pavolini E., Ranci C. (2015), *Le politiche di welfare*, Bologna: Il Mulino.

Raitano M. (2015), I nuovi ammortizzatori sociali secondo il Jobs Act: chi ci perde?, [www.eticaeconomia.it](http://www.eticaeconomia.it).

Sabbadini L. L. (2012), Una riflessione sulle misure di povertà, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Saraceno C. (2014), Simmetrie Perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia, in *Politiche Sociali/Social Policies*, n. 1/2014, pp. 27-40.

Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, Feltrinelli.

Tangorra R. (2012), Poveri si, ma sotto quale soglia? [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Tangorra, R. (2008), "L'Isce: una riforma incompiuta", in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Bologna, Il Mulino.

Trivellato U. (2015), Ammortizzatori sociali: cosa va bene e cosa no, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)

Van Parijs P., Vanderborght Y. (2006), *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi Editore.