

Anno LIII, BdL - Brief n. 1/2018
gennaio-aprile 2018

bdl

Biblioteca
della libertà

Brief

- 3 *Editoriale*
Salvatore Carrubba
- 6 Il deficit democratico dell'Unione Europea: un problema da prendere sul serio
Giulia Bistagnino
- 9 Uscire dall'Euro conviene davvero? Lezioni greche
Manos Matsaganis
- 12 E ora, che fare con il Reddito di Cittadinanza?
Marcello Natili



Direzione, redazione e amministrazione

Biblioteca della libertà - Brief

Via Ponza 4 • 10121 Torino

Telefono 011 5591611 (cinque linee)

segreteria@centroeinaudi.it

<http://www.centroeinaudi.it>

Quadrimestrale

Direttore responsabile: Salvatore Carrubba

Condirettori: Maurizio Ferrera e Beatrice Magni

© Copyright 2018 by Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

La democrazia liberale non viveva tempi altrettanti calamitosi degli attuali da circa un secolo, ossia da quando l'Europa, orgogliosa madre della civiltà che ha forgiato il mondo moderno, fu anche capace di inventare il totalitarismo nelle peggiori forme realizzate.

Dopo anni di crescita costante del numero di democrazie mondiali, il trend si è invertito; il modello stesso di democrazia rappresentativa è rimesso in discussione; l'illusione di forme di democrazia diretta e di mobilitazione permanente si rafforza; gli stessi principi fondanti della democrazia e della libertà sono considerati poco meno che ubbie da parrucconi: l'internazionalismo, il garantismo, la libertà d'informazione, il pluralismo, il rispetto per l'avversario, la visione della politica come scienza e come pratica per individuare scelte pubbliche le più rispettose possibili dell'interesse collettivo appaiono valori sorpassati e perfino dannosi dinnanzi alla presunzione di poter dare voce a una "volontà popolare" di cui solo i demagoghi sanno farsi espressione.

Intendiamoci: nulla di nuovo sotto il sole. Ma, come già avvenne in passato in situazioni analoghe, il degenerare del dibattito pubblico sollecita una consapevole assunzione di responsabilità da parte di chi non vuole rassegnarsi a vivere un nuovo e più inquietante totalitarismo.

Tanto più urgente tale impegno dovrebbe risultare in Italia, infelice laboratorio di un populismo realizzato che rischia di condannare il paese a un autarchismo straccione, a un identitarismo isterico e a un sopraffazionismo insaziabile: il tutto, nel silenzio (non si capisce se più complice che allibito) di quegli spezzoni di opinione pubblica e di classe dirigente che, per natura, cul-

tura e interessi, dovrebbero più impensierirsi per la deriva attuale. Le condizioni dell'opposizione politica, naturalmente, non aiutano: e la sua debolezza è destinata a persistere fino a quando non sarà colta l'esigenza di lanciare una robusta opposizione culturale e di riaffermare non tanto, in astratto, i principi della democrazia liberale, ma i vantaggi che in concreto questa garantisce per la convivenza in una comunità.

Non occorre arruolarsi per condurre la battaglia culturale che ci aspetta; e questa rivista, in oltre mezzo secolo di storia, ha sempre dimostrato l'utilità, per tutti, di poter contare su strumenti di analisi che non rispondano a logiche di potere e di appartenenza. Con lo stesso spirito, affrontiamo una nuova, perigliosa fase della storia della Repubblica, cercando di rivendicare, numero dopo numero, come sistemi politici complessi non possano essere governati attraverso scorciatoie semplificatrici, ma necessitino di riflessioni, anche teoriche, senza le quali la politica si riduce a mero esercizio (fuori controllo) del potere.

Per rendere sempre più efficace tale funzione, *Biblioteca della libertà* si sdoppia, dando vita a un nuovo prodotto, questo *Brief*, scaricabile sul sito in formato pdf, che accompagnerà le uscite della rivista tradizionale. Si tratterà dunque, di una risorsa elettronica immediatamente fruibile e condivisibile, e di un supporto in grado di anticipare e accompagnare, magari aggiornandole alla cronaca, il lavoro di riflessione e analisi di *Bdl* nella sua forma tradizionale, ossia di rivista di carattere scientifico, palestra per giovani ricercatori e tribuna per le più avanzate riflessioni di orientamento liberale nel campo delle scienze sociali.

Nel *Brief* di *Bdl*, i lettori troveranno l'intervista a uno o più *contributors* del volume in uscita, laddove l'articolo tratti di tematiche vicine alle sfide della modernità e che possano essere rese più accessibili a un ampio pubblico; riferimenti a siti o materiale affine e "linkabile", che possa richiamare in qualche modo i temi principali trattati nel volume; un possibile dibattito, restituito qui nella sua versione più sintetica, orientato e argomentato dai collaboratori più giovani della rivista; brevi commenti sulle tematiche della contemporaneità a opera di ricercatori e intellettuali che collaborano con la rivista.

Abbiamo sentito il dovere di dare vita a questa iniziativa per ampliare la gamma dei prodotti editoriali del Centro Einaudi, per rafforzare la presenza, l'efficacia e il ruolo di *Biblioteca della Libertà*, per consolidare il legame coi nostri lettori, per ribadire la filosofia di fondo del lavoro culturale che qui si coltiva nel segno sempre più attuale dell'insegnamento einaudiano.

In particolare, segnalo di questa prima uscita la riflessione articolata negli interventi di Giulia Bistagnino e Manos Matsaganis che ci riporta al dibattito, viziato spesso da clamorose inesattezze, autentiche falsità e pericolose deformazioni, sull'Unione Europea e sull'euro che, per la verità, abbisognerebbero di un supplemento di analisi seria e fattuale in vista di riforme non impossibili, a condizione però di non voler smontare l'intero progetto iniziale; e l'intervento di Marcello Natili che affronta il tema del reddito di cittadinanza, anch'esso vittima di deformazioni ideologiche che rischiano di viziare irreparabilmente il dibattito, urgente, sulle riforme da apportare allo stato del benessere in vista di renderlo efficace nell'affrontare nuovi disagi e nuove forme di povertà e deprivazione.

Sono temi che infiammano il dibattito di tutti i giorni, purtroppo viziati da leggerezze e inesattezze. Non speriamo di orientare direttamente il dibattito nelle aule parlamentari, dove immaginiamo che le riviste non siano sfogliate compulsivamente; ma offriamo questa ulteriore opportunità per alimentare un dibattito che sia in grado di orientare l'opinione pubblica e non lasci alibi a scelte prese magari con leggerezza, sotto l'influsso di tweet fuori controllo e di fake news senza obiezioni. Quelli che maggiormente stanno minando la credibilità nella democrazia.

Ringrazio il Comitato editoriale di *Biblioteca della Libertà*, i condirettori Maurizio Ferrera e Beatrice Magni per l'entusiasmo dimostrato per questa nuova iniziativa. E i lettori per l'attenzione, e per le sollecitazioni, le critiche e le osservazioni che ci vorranno fare giungere.

Giulia Bistagnino

Il deficit democratico dell'Unione Europea: un problema da prendere sul serio

Nel corso degli ultimi anni, l'Unione Europea ha dovuto affrontare e fronteggiare numerose sfide. Le istituzioni politiche dell'Unione Europea sono state messe a dura prova, da un lato, dalla crisi economica che ha colpito l'Eurozona, con le conseguenti misure di austerità adottate per contrastare l'aumento del debito e del deficit di bilancio dei paesi membri maggiormente in difficoltà e, dall'altro, dalla crisi migratoria, nel corso della quale i flussi di richiedenti asilo, rifugiati e migranti economici sono aumentati considerevolmente. La necessità di trovare soluzioni ragionevoli ed efficaci a questi problemi ha fatto emergere i limiti dell'Unione e, soprattutto, la sua fragilità. La crisi politica dell'Unione, culminata nel referendum su Brexit e caratterizzata dalla crescente disaffezione e mancanza di fiducia dei cittadini dei paesi membri nelle istituzioni europee, ha non solo portato il successo elettorale di partiti populistici, ma ha anche messo in luce l'annosa questione del deficit democratico. La domanda che sottende tale problema riguarda la legittimità delle istituzioni politiche dell'Unione Europea, ovvero se le decisioni dell'Unione nei confronti dei paesi membri siano giustificate. Per rispondere a tale quesito, il dibattito accademico si è concentrato sui criteri appropriati per valutare la legittimità politica e, in particolare, si è affermato l'approccio della cosiddetta "system theory", ovvero quella prospettiva teorica secondo cui il concetto di legittimità può essere considerato in base a tre dimensioni fondamentali: *input*, *output* e *throughput*.

La dimensione di input si riferisce alla partecipazione dei cittadini al processo politico e alla loro possibilità di influenzarne le decisioni. In questo senso, l'idea di legittimità che sottende tale aspetto è essenzialmente intrecciata all'ideale dell'uguaglianza politica, centrale per ogni regime democratico. Considerando

questo aspetto, la legittimità politica dipende da quelle procedure capaci di tradurre la volontà popolare in decisioni politiche. Centrali per la dimensione di input sono, infatti, quei meccanismi rappresentativi capaci di trasformare le richieste dei cittadini in provvedimenti e riforme concrete. Nel contesto dell'Unione Europea, la preoccupazione per la legittimità come input ha spinto gli studiosi verso direzioni diverse: da un lato, si è messo l'accento sul ruolo del Consiglio e del Parlamento; dall'altro, si è insistito su alcune forme di deliberazione pubblica e di contestazione previste dalle istituzioni europee; infine, si è cercato di comprendere l'esistenza o le condizioni di possibilità per lo sviluppo di una società civile e di una sfera pubblica distintamente europee.

L'output, invece, si riferisce alla capacità delle istituzioni di governare in modo efficace, riuscendo quindi a produrre decisioni capaci di portare beneficio ai cittadini. Sotto questo aspetto, un regime politico è considerato legittimo se trova soluzioni adeguate ai problemi e ai bisogni dei cittadini ed è in grado di raggiungere obiettivi politici di interesse comune. La dimensione dell'output è, per questa ragione, legata alla performance del processo decisionale e, nel contesto dell'Unione Europea, si riferisce anche a procedure di decisione sostanziale di tipo non maggioritario, prese per esempio da comitati di esperti scelti dalla Commissione Europea, o da organismi rappresentativi, come la Banca Centrale Europea o la Corte di Giustizia Europea.

Infine, il concetto di throughput è stato introdotto recentemente per catturare ciò che accade di rilevante per la legittimità democratica tra input e output, quindi tra l'espressione delle preferenze politiche e la performance istituzionale. La dimensione di throughput si concentra così sulle procedure di governance, con particolare attenzione per le dimensioni di responsabilità, trasparenza e inclusione del processo politico. Analizzare throughput significa concentrarsi sulla qualità delle interazioni tra gli attori politici e, per quel che riguarda l'UE e la sua governance multilivello tale dimensione della legittimità si riferisce alla deliberazione tra esperti all'interno delle istituzioni e alle relazioni di comunicazione tra élites politiche, cittadini ordinari e movimenti politici.

In questo senso, si può dire che, in generale, input, output e throughput riflettono l'idea di Abraham Lincoln, secondo cui i regimi democratici devono essere governati dalle persone, per le persone e con le persone.

Considerando le tre dimensioni della legittimità politica e i problemi politici degli ultimi anni, si potrebbe arrivare a una diagnosi impietosa: sembra, infatti, che l'Unione Europea abbia fallito sia per quel che riguarda le dimensioni di input e throughput, sia dal punto di vista dell'output.

Sotto il profilo dell'input, il problema riguarda, da un lato, la disaffezione dei cittadini nei confronti delle istituzioni europee. Del resto, è un fatto che l'affluenza degli elettori alle elezioni europee sia diminuita in maniera costante dal 1979. Dall'altro, sotto il profilo politico e legislativo, il Parlamento Europeo, ovvero l'unica istituzione eletta direttamente dai cittadini dell'Unione, sembra essere particolarmente debole rispetto al Consiglio dell'Unione e alla Commissione Europea. Inoltre, negli ultimi anni, il crescente ruolo di organismi come la Banca Centrale Europea o il Meccanismo Europeo di Stabilità e la svolta intergovernativa, che ha portato a procedure decisionali dalle credenziali democratiche incerte, hanno reso la dimensione di input della legittimità europea sempre meno stabile.

Rispetto alla dimensione dell'output, non vi è dubbio che gli interventi tardivi a seguito della crisi economica e l'insistenza sulla necessità di misure forti di austerità, che in alcuni paesi hanno determinato scenari sociali complessi e gravosi per i cittadini più vulnerabili, hanno diminuito la fiducia e sfavorito il riconoscimento nelle istituzioni europee. Inoltre, le difficoltà con cui è stata affrontata la crisi migratoria e l'incapacità di superare i disaccordi tra paesi membri, che non permette di mettere in atto una politica comune ragionevole, in cui i costi siano distribuiti e non gravino solo sui paesi dell'Europa meridionale, ha mostrato la grave crisi della legittimità in output.

Considerando la dimensione di throughput, invece, è necessario riconoscere come i processi di decisione politica dell'Unione politica si basino grandemente su comitati di esperti, soprattutto di tipo economico, che hanno il compito di prendere decisioni sostanziali e che, per questa ragione, rappresentano una fonte di tensione per la democrazia dell'Unione. Inoltre, la scarsa trasparenza decisionale, la mancanza di forme di deliberazione politica genuina tra i rappresentanti dei paesi membri e l'assenza di un dialogo costruttivo tra paesi "forti" e paesi "deboli", esemplificata dal caso delle negoziazioni tra Troika e Grecia, mostrano le difficoltà della legittimità sotto il profilo di throughput.

I richiami alla sovranità nazionale che si rincorrono in molti paesi membri dimostrano come quello del deficit democratico dell'Unione sia un problema che oggi più che mai deve essere affrontato. Per superare la crisi della legittimità politica, appare vitale mettere in atto strategie per invertire questa tendenza e trovare soluzioni non solo capaci di incidere sulla vita dei cittadini europei, ma anche tali da permettere loro di riconoscersi nelle istituzioni politiche dell'Unione.

Manos Matsaganis

Uscire dall'Euro conviene davvero? Lezioni greche

All'indomani della formazione del nuovo governo, suscita interesse la proposta di alcuni esponenti della coalizione Lega-M5S a favore di una moneta parallela in preparazione di una eventuale uscita dell'Italia dalla Zona euro: si tratta del famoso Piano B (in alternativa al Piano A, ovvero la capitolazione di Ue, Bce e mercati alla volontà del popolo italiano).

Da cittadino greco, interessato ma estraneo alla politica italiana, paese dove vivo e lavoro, preferirei non entrare nel merito della questione. Mi limito a osservare alcune analogie con ciò che è successo in Grecia tre anni fa.

Analogie, tra l'altro, non sfuggite ai protagonisti stessi della crisi italiana: Qualche mese fa (luglio 2017), in un [evento](#) organizzato dal gruppo del M5S alla Camera dei deputati, Glenn Kim, che nel 2015 era consigliere del ministro delle finanze greco Yanis Varoufakis, ha spiegato che mentre il primo ministro Alexis Tsipras cercava improbabili aiuti finanziari dalla Russia di Putin e dal Venezuela di Maduro, un gruppo di esperti (fra cui lo stesso Kim) elaborava un misterioso "Piano X", la cui idea principale pare fosse quella di pagare una parte degli stipendi statali e delle pensioni in cambiali per far capire a Mario Draghi che l'economia greca poteva funzionare anche senza la liquidità della Bce.

La notizia, riportata dal quotidiano *Kathimerini*, ha rafforzato il sospetto di alcuni che Varoufakis (in seguito "licenziato" da Tsipras) stesse giocando da apprendista stregone con le sorti del paese. «Falso», ha ribadito Varoufakis in un [articolo](#) pubblicato sul suo blog: «Quelli che mi criticano sono incapaci di distinguere fra moneta parallela e sistema parallelo di pagamenti». Ma è davvero così?

In un breve [saggio](#), scritto insieme a Chrysafis Iordanoglou dell'Università Panteion di Atene, abbiamo tentato di dimostrare che non è affatto così. Prima di tutto, la distinzione esiste più in teoria che in pratica. Molto probabilmente sarebbero stati i cittadini stessi a percepire le cambiali di Varoufakis (una specie di mini-Bot) come una moneta parallela. Come è ragionevole ipotizzare, la loro reazione istintiva sarebbe quella di fare incetta dei preziosi euro, facendoli così sparire dalla circolazione. Risultato: caduta vertiginosa della domanda interna, interruzione del commercio estero, economia praticamente ferma, e disoccupazione alle stelle (a partire dal già spaventoso 25% attuale).

Varoufakis nega che il suo fatidico “Piano X” avrebbe rischiato di portare all'uscita dall'euro tra grandi turbolenze. Ma anche se Grexit fosse una scelta consapevole, sarebbe lo stesso impossibile evitare un primo periodo di transizione fino al momento in cui la nuova moneta nazionale diventasse effettivamente disponibile. Quanto lungo sarebbe questo periodo? Non meno di un mese, forse sei mesi, forse di più (per mettere in circolazione la moneta europea ci sono voluti due anni). Nel frattempo, l'euro coesisterebbe con una moneta parallela fatta di cambiali emessa dal governo, forse in formato elettronico (l'idea geniale di Varoufakis).

In poche parole, il primo periodo potrebbe realisticamente rivelarsi una vera catastrofe economica e sociale, tanto da far sembrare i lunghi anni di austerità un'allegria gita in campagna. Gli aiuti ipotizzati dal ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble tre anni fa per facilitare l'uscita della Grecia dall'euro servirebbero forse a evitare il peggio. Ma, come ha [ammesso](#) James Galbraith, un altro componente del “cerchio magico” di Varoufakis, per mantenere l'ordine pubblico sarebbe stato inevitabile l'intervento delle forze armate.

Quelli che lottano apertamente per il ritorno alla dracma, come l'economista [Costas Lapavistas](#), ex deputato di Syriza (il principale partito di governo in Grecia), non nascondono che il primo periodo sarebbe difficile (per usare un eufemismo), scommettendo che “alla fine”, l'uscita dall'euro permetterebbe all'economia greca di crescere tramite la svalutazione competitiva della moneta nazionale, il boom delle esportazioni, e lavoro per tutti.

È probabile? Non proprio. Innanzitutto, stiamo parlando di una svalutazione massiccia (le stime disponibili ipotizzano la sua portata dal 20 all'85%). Gli effetti sarebbero l'aumento vertiginoso dei prezzi (ci si aspetta che nel primo anno l'inflazione salirebbe al 25-30%), l'erosione del potere d'acquisto

dei redditi fissi (salari e pensioni *in primis*), il default sul debito nazionale (il 90% del quale è detenuto da creditori esterni e non può essere denominato in nuove dracme), un domino di chiusure di aziende private, la nazionalizzazione delle banche, la perdita di autonomia della Banca centrale, il ritorno del disavanzo (primario) fiscale. Insomma: una nuova grande depressione dell'economia greca stimata tra il 13 e il 22% (oltre il 26% già perso dal 2008), e un tasso di disoccupazione al 30% e oltre.

E le esportazioni? L'esperienza degli ultimi anni dimostra che non bastano i prezzi bassi per riacquistare competitività. Nonostante la "svalutazione interna", molto più estesa che negli altri paesi del Sud Europa a partire dal 2012, le esportazioni greche sono cresciute molto meno.

Ciò che manca davvero alla Grecia per una ripresa economica dinamica non è la possibilità di ricorrere alla svalutazione competitiva della moneta nazionale, ma la stabilità politica e la modernizzazione della struttura produttiva. L'uscita dall'euro (oltre ai danni di cui sopra) renderebbe entrambe molto meno probabili.

Come sappiamo, alla fine il pericolo è passato. Il Primo ministro Tsipras, pur di assicurare la permanenza della Grecia nella Zona euro, e a quanto pare pur di non rischiare un eventuale processo per alto tradimento, ha preferito invertire rotta, accettare tutte le richieste dei creditori, e firmare il terzo *Memorandum of Understanding* nell'estate 2015. Questione chiusa, almeno per ora, finché l'euro resiste.

Certo, l'Italia non è la Grecia. Ma forse lo scenario apocalittico che il nostro [saggio](#) ha ipotizzato come risultato ineluttabile dell'introduzione di una moneta parallela (per non parlare di un eventuale ritorno alla moneta nazionale), non è del tutto irrilevante rispetto alla scelta che prima o poi dovranno affrontare le forze politiche e i cittadini italiani.

Marcello Natili

E ora, che fare con il Reddito di Cittadinanza?

La lunga campagna elettorale e la successiva nomina del governo “gialloverde” hanno contribuito a porre al centro del dibattito sulle politiche sociali in Italia la proposta del Movimento 5 Stelle di introdurre il Reddito di Cittadinanza¹. Critici e sostenitori hanno contribuito a creare, attorno a questa misura, un’attenzione e un’attesa non sempre giustificata, che sarebbe più comprensibile se si trattasse davvero, come lascia ambigualmente intendere il nome che le è stato assegnato, di un reddito di base, ovvero di un trasferimento incondizionato rivolto a tutta la popolazione. Se così fosse, si tratterebbe effettivamente di una misura innovativa, oggetto di una seria riflessione in ambito accademico², ma, almeno fino a oggi, mai realizzata in alcun paese europeo, la cui introduzione comporterebbe una trasformazione sostanziale del sistema di protezione sociale (e fiscale) italiano. In realtà, come oramai dovrebbe essere noto, la proposta del Movimento 5 Stelle mira, più semplicemente, a introdurre un reddito minimo garantito, ovvero una misura rivolta esclusivamente alla popolazione “povera”, che combina il sostegno economico a percorsi di abilitazione sociale e lavorativa. Tali prestazioni sono, in effetti, ormai presenti in tutta Europa da alcuni decenni, ed esistono ormai numerosi studi in grado di identificare pregi e difetti di questo tipo di misura. Appare non banale, a questo proposito, sottolineare

¹ In questo articolo, per identificare le caratteristiche della misura proposta dal Movimento 5 Stelle utilizzo il disegno di legge numero 1148 depositato in Senato.

² Si vedano a titolo esemplificativo i lavori pubblicati recentemente da Granaglia e Bolzoni (2016) e da Van Parijs e Vanderborght (2018).

un dato: gli unici due paesi europei dove all'emergere della Grande Recessione gli schemi di reddito minimo erano assenti – ovvero l'Italia e la Grecia – sono i paesi in cui l'indice di deprivazione materiale severa, la misura più di ogni altra in grado di cogliere l'andamento della situazione economica degli individui in condizione di estremo disagio, è aumentato maggiormente, in maniera decisamente più significativa rispetto ad altri paesi europei ugualmente colpiti dalla crisi, ma dotati di questa misura, come l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna o l'Estonia e la Lettonia.

Oggi, tuttavia, la situazione in Italia è cambiata. La nascita dell'*Alleanza contro la povertà*, che ha finalmente dato voce a un gruppo sociale eterogeneo e dotato di poche risorse politiche come i (nuovi e vecchi) poveri, oltre all'entrata in scena nell'arena politica del Movimento 5 Stelle, hanno contribuito a porre il tema dell'assenza di uno schema di reddito minimo garantito – fino ad allora appannaggio quasi esclusivo di tecnici ed esperti, oltre che di alcuni movimenti sociali – nell'agenda politica italiana. Negli ultimi anni, infatti, le iniziative legislative volte a superare la tradizionale debolezza dell'intervento pubblico nel settore delle politiche di contrasto alla povertà si sono succedute, e l'attesa introduzione sull'intero territorio nazionale di una misura denominata Reddito di Inclusione (Rei) è stata preceduta dall'introduzione di alcune misure regionali di reddito minimo in Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Molise, Puglia e Sardegna, a cui si aggiungono esperienze di più lungo corso in Basilicata, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta. La domanda che occorre porsi è se, alla luce di queste innovazioni, sia necessario introdurre una nuova misura. In altri termini, il Reddito di Cittadinanza, consente di migliorare il sistema di protezione sociale di ultima istanza emerso dalle recenti innovazioni legislative?

Per rispondere a questa domanda, nei paragrafi che seguono, guarderemo ad alcune dimensioni specifiche che caratterizzano tali misure – spesa, generosità del trasferimento, platea di beneficiari, servizi di inclusione sociale – comparando l'esistente con la misura proposta dal Movimento 5 Stelle e con alcune delle misure presenti nel resto d'Europa.

L'INVESTIMENTO COMPLESSIVO

Un equivoco che circonda gli schemi di reddito minimo è che tali strumenti siano eccessivamente costosi e che nell'attuale contesto macroeconomico “non

ce li possiamo più permettere”. Al contrario, di norma, tali prestazioni selettive e rivolte solo a una quota ridotta della popolazione, sono tra le prestazioni di politica sociale meno dispendiose: in Europa, nella grandissima maggioranza dei casi, si destina a tali prestazioni una quota di risorse inferiore all’1,5% della spesa sociale complessiva. Un paese come la Francia, dotato di un robusto e solido schema di reddito minimo denominato *Revenue de Solidarité Active*, nel 2015 destinava alla componente monetaria di tale prestazione circa 10 miliardi di euro³, una quota di risorse che corrisponde allo 0,47% del prodotto interno lordo e a poco meno dell’1,4% della sua spesa sociale complessiva.

Il Reddito di Inclusione prevede un investimento decisamente più ridotto, per la componente monetaria pari a poco meno di 1,8 miliardi di euro per il 2018, considerando gli ultimi dati disponibili, pari allo 0,11% del prodotto interno lordo e allo 0,35% della spesa sociale complessiva in Italia. Un investimento di tale portata avvicina il sistema di protezione del rischio povertà ed esclusione sociale italiano a quello poco generoso e con forti limiti di Bulgaria ed Estonia, perciò ancora lontano dal resto dei paesi europei, dove la spesa è, in media, quattro volte più alta. Si tratta, oltretutto, di un investimento decisamente minore rispetto a quello che paesi non particolarmente più “ricchi” dell’Italia, come Portogallo, Lituania e Grecia, destinano oggi ai propri schemi di reddito minimo: rispettivamente il doppio, il quadruplo e cinque volte le risorse investite dall’Italia.

Naturalmente, questo pone forti limiti alla capacità protettiva del Reddito di Inclusione, in grado di arrivare solo a una parte delle persone in stato di povertà estrema e di fornire un sostegno economico insufficiente a superare una condizione di oggettiva difficoltà. Molto maggiore è l’investimento previsto dal Movimento 5 Stelle, dato che, a seconda delle stime, la spesa complessiva per la componente monetaria varia da 14,9 a 29 miliardi. In entrambi i casi, si tratta di cifre ragguardevoli, che proietterebbero, anche nell’ipotesi più conservativa, l’Italia nella situazione opposta, dotando il nostro paese del sistema di protezione del contrasto alla povertà e all’esclusione sociale più dispendioso d’Europa, con una spesa complessiva in percentuale al Pil decisamente superiore a Francia o Danimarca. Questo pone chiaramente una questione di sostenibilità macroeconomica complessiva del sistema,

³ La fonte di questo e i successivi dati in merito a spesa e beneficiari di reddito minimo in Europa sono dati raccolti da Istituti Statistici nazionali e visibili in Natili 2017.

considerando gli attuali livelli di spesa sociale e di debito pubblico. Nel proseguo cercheremo di comprendere a cosa si devono livelli di spesa così differenti tra le due proposte.

GENEROSITÀ E “TRAPPOLA DELLA POVERTÀ”

La decisione di investire una quota ridotta di risorse per il Reddito di Inclusione ha avuto due conseguenze importanti. Da un lato, si è deciso di proteggere esclusivamente gli individui in povertà “estrema”, con un reddito Isre inferiore ai 3000 euro l’anno. Vengono così esclusi in gran parte gli individui in condizione di vulnerabilità sociale, oramai i principali beneficiari di tali prestazioni nel resto d’Europa. Oltretutto, date le risorse destinate al Rei, solo una quota ridotta della popolazione così individuata potrà accedervi. Anche secondo le stime (ottimistiche) del governo, riceveranno il Rei nel 2018 circa 500 000 famiglie, ovvero il 38% delle famiglie che, secondo Istat, vivono in povertà assoluta in Italia. D’altro lato, si tratta di una misura poco generosa. L’importo massimo per un individuo solo è, infatti, pari a 187,5 euro, che può aumentare per le famiglie numerose fino a un massimo di circa 540 euro per i nuclei familiari composti da più di cinque individui. Sembra difficile immaginare come un individuo solo senza reddito possa sopravvivere con meno di 200 euro in Italia, o come possa farlo una famiglia di 4 persone con poco più di 460 euro, e l’analisi comparata conferma tale impressione. Un buon modo per verificare la generosità degli schemi di reddito minimo sul piano comparato è calcolarne l’importo in percentuale alla soglia di povertà relativa pari al 60% del reddito mediano in uno specifico paese. Così facendo, si scopre che il Reddito di Inclusione sconta notevoli ritardi rispetto al resto d’Europa, avvicinando l’Italia ai paesi dell’Europa orientale piuttosto che al resto dell’Europa mediterranea. Nel caso di un individuo solo, il Rei consente di avvicinarsi del 23,7% alla soglia di povertà relativa: in Portogallo si arriva al 42,2%, in Spagna in media al 65,3%.

La proposta del Movimento 5 Stelle è, al contrario, decisamente più generosa: si parte da 780 euro per un singolo individuo⁴, ma l’ammontare del

⁴ In realtà, oggi questo importo dovrebbe essere più elevato, perché la soglia di povertà relativa dal 2013 al 2016 è cresciuta da 780 a 812 euro. Dato che il Movimento 5 Stelle nelle proposte elettorale non ha aggiornato l’importo del Reddito di Cittadinanza, utilizziamo questo importo per definire la generosità della proposta.

beneficio varia a seconda della composizione del nucleo familiare e può arrivare a un importo di 1638 euro mensili per due adulti con due figli sotto i 14 anni. Di conseguenza, anche il numero di beneficiari è decisamente più elevato rispetto al Reddito di Inclusione, e secondo le stime di Baldini e Doveri (2018) andrebbero a beneficiarne più di 4,6 milioni di famiglie. L'obiettivo di questa proposta è, d'altronde, quello di consentire a tutti i nuclei familiari di raggiungere la soglia di povertà relativa. Se questo accadesse, l'Italia si doterebbe del reddito minimo più generoso in Europa, dato che solo in Danimarca l'importo per una persona sola è pari alla soglia della povertà relativa, mentre in media è pari alla metà di questa (Natili 2017).

L'elevata generosità del Reddito di Cittadinanza, certamente garantisce una protezione forte per i beneficiari, ma d'altro canto potrebbe avere conseguenze importanti, non solo in termini di spesa complessiva, ma anche per il funzionamento del mercato del lavoro. Una misura così generosa rischia, in effetti, di avere effetti disincentivanti nei beneficiari, che potrebbero trovarsi nelle condizioni in cui un rientro nel mercato del lavoro regolare migliori così poco – o per nulla – la loro situazione economica da rendere preferibile non impegnarsi nella ricerca di un lavoro. Per evitare questo fenomeno, la misura progettata dal Movimento 5 Stelle prevede una forte condizionalità, ovvero la presenza di sanzioni qualora il beneficiario non accetti una delle prime tre offerte di lavoro trovate dai centri per l'impiego. Sebbene condizionalità anche molto più stringenti siano presenti in quasi tutti i paesi europei, sono tuttavia altri i meccanismi che consentono nei paesi nordici (e non solo) di avere prestazioni generose e alti tassi d'impiego; in particolare, tutte le misure volte a rendere il lavoro più remunerativo. La prima di queste misure ha poco a che vedere con il disegno del reddito minimo, e riguarda piuttosto il funzionamento del mercato del lavoro: tali meccanismi non hanno luogo, infatti, laddove – come nella citata Danimarca – i salari sono decisamente più alti rispetto al reddito minimo, per cui i tassi di impiego sono elevati anche a fronte di prestazioni sociali generose. Purtroppo, questo non è il caso dell'Italia dove, in particolare nel Mezzogiorno, la differenza tra remunerazione da lavoro e ammontare del Reddito di Cittadinanza potrebbe essere esigua, per cui pare plausibile che una misura così generosa come il Reddito di Cittadinanza possa avere effetti disincentivanti, o quanto meno favorire un ulteriore sviluppo del lavoro nero. La seconda tipologia di interventi che consentono di limitare gli effetti disincentivanti è considerare – come fanno molti programmi europei – solo una percentuale, e non la totalità, del reddito da lavoro nel calcolo dei requisiti di

accesso, permanenza e ammontare del trasferimento. Al momento né il Rei né il Reddito di Cittadinanza lo fanno, ma si potrebbe pensare, come suggerisce Chiara Saraceno (2018), «di premiare chi si ingegna a procurarsi un reddito da lavoro, per quanto insufficiente, non togliendo, fino a una soglia da definire, un euro di sussidio per ogni euro guadagnato». La presenza di detrazioni specifiche che consentano di cumulare reddito minimo e salario da lavoro consentirebbe anche di migliorare la situazione economica delle famiglie – e sono tante – povere nonostante la presenza di persone che lavorano, ovvero la platea dei cosiddetti “lavoratori poveri”.

CONDIZIONALITÀ E INCLUSIONE SOCIALE E LAVORATIVA

Gli schemi di reddito minimo in Europa non si limitano a fornire un supporto economico, ma prevedono l'accesso dei beneficiari a una serie di servizi che dovrebbero favorirne l'inclusione sociale e lavorativa. Semplificando, due sono i modelli prevalenti in Europa: il primo, il cosiddetto *workfare*, è di minore portata e tende focalizzarsi esclusivamente nell'incentivare il rientro nel mercato del lavoro regolare attraverso l'utilizzo di sanzioni e la richiesta di essere attivi nella ricerca di lavoro. Il secondo è di più ampia portata, e mira a riattivare le capacità dell'individuo attraverso una presa in carico integrata e la possibilità-obbligo di accedere a una più ampia gamma di servizi, che vedono coinvolti più attori locali: si va dai servizi di cura e conciliazione alle politiche abitative, dai servizi socio-sanitari alla formazione e all'orientamento e programmi specifici di assistenza nella ricerca di un posto di lavoro. Il Reddito di Inclusione, nonostante la presenza di una condizionalità piuttosto marcata, si rifa chiaramente al secondo modello. Per accedere al beneficio è necessario sottoscrivere un Progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa, costruito con i servizi sociali del Comune o dell'Ambito territoriale, sulla base di una valutazione multidimensionale riferita all'intero nucleo familiare, che può prevedere, a seconda dei bisogni, una presa in carico da parte dei servizi territoriali oppure, se la condizione di povertà è ritenuta esclusivamente conseguenza dell'assenza di lavoro, da parte dei centri per l'impiego. Per promuovere quest'orientamento, il precedente governo ha provveduto a integrare l'introduzione del Rei con un forte rafforzamento dei servizi territoriali, introducendo tra l'altro, per la prima volta, dei “livelli essenziali delle prestazioni” da garantire sull'intero territorio nazionale,

prevedendo una presa in carico integrata e l'obbligo, qualora il beneficiario presenti bisogni "complessi", di attivare servizi di varia natura, tra cui se necessario servizi di mediazione culturale, di sostegno socio-educativo, nonché specifici tirocini per l'inclusione. In altri termini, a fianco dell'introduzione del sostegno economico, è stato previsto un investimento dei servizi sociali territoriali contro la povertà, che costituiscono, in linea con quanto accade nella maggioranza dei paesi europei, il cuore nevralgico della governance del Reddito di Inclusione.

Anche in questo caso, diversa è la scelta del Reddito di Cittadinanza, che coniuga l'inclusione solo nella sua dimensione lavorativa, adottando un marcato approccio di *workfare*, che prevede i centri per l'impiego come perno del sistema e le politiche attive del lavoro come unica integrazione non monetaria al Reddito di Cittadinanza. I diritti e i doveri dei beneficiari sono di conseguenza declinati esclusivamente in termini di inclusione lavorativa. Coerentemente, è previsto che il beneficiario fornisca immediata disponibilità al lavoro, indipendentemente dalle proprie caratteristiche personali, laddove è noto esistano casi in cui i beneficiari di tali prestazioni non sono in grado di partecipare al mercato del lavoro regolare, quanto meno in un primo momento.

Personalmente, ritengo un modello abilitante in senso lato decisamente più adeguato a supportare le diverse dimensioni di bisogno che caratterizzano i nuclei familiari in povertà. Independentemente da questo, sulla base delle esperienze realizzate in passato in Italia, due considerazioni sono importanti in merito al modello di governance proposto dal Movimento 5 Stelle. La prima è che i centri per l'impiego sono, a oggi, assolutamente inadeguati a gestire misure complesse come un reddito minimo garantito: laddove ci si è affidati ai Cpi per la gestione degli schemi regionali di reddito minimo, come nel Lazio, i problemi di implementazione sono stati molteplici e i risultati davvero deludenti. Al contrario, molto più positive sono state le esperienze di gestione realizzate dai Comuni o dagli Ambiti territoriali. La seconda riguarda la scarsa efficacia dei programmi di attivazione lavorativa dei beneficiari degli schemi di reddito minimo, in particolare nelle regioni meridionali, caratterizzate da livelli occupazionali inferiori alla media italiana, già di per sé bassa rispetto agli altri paesi appartenenti all'Unione Europea. Se si guarda alle sperimentazioni realizzate in passato in queste regioni, infatti, emergono esperienze positive in termini d'inclusione sociale, laddove i programmi realizzati sono stati spesso in grado di favorire una maggiore integrazione, in particolare dei soggetti più lontani dal mercato del lavoro e con maggiori problematiche di natura psico-sociale.

Al contrario, emerge purtroppo con chiarezza la scarsa incisività dei percorsi di attivazione lavorativa, che faticano da soli a incidere positivamente sulla futura occupabilità dei beneficiari, in contesti caratterizzati da mercati del lavoro molto fragili e poco in grado di creare posti di lavoro. Agire “dal lato dell’offerta” del mercato del lavoro, proponendosi quindi di migliorare l’attrattività di alcune fasce di popolazione in difficoltà, in assenza di investimenti nella capacità di sviluppo economico del territorio, ha avuto spesso l’unico effetto di generare frustrazione e/o malcelate speranze di un graduale assorbimento nel settore pubblico, andando a ripetere le esperienze negative già vissute nel passato con i lavori socialmente utili. Se il problema in molte regioni meridionali è l’assenza di prospettive lavorative, piuttosto che investire tante risorse nell’improbabile speranza che i centri per l’impiego risolvano un problema strutturale di tale portata, sarebbe più utile agire “sul lato della domanda”, attraverso misure mirate di sviluppo economico che favoriscano la creazione di un bacino di assorbimento occupazionale.

GOVERNANCE MULTILIVELLO

Questa constatazione consente di fare un’ultima osservazione. Accanto all’intervento nazionale, oggi si stanno consolidando esperienze di schemi regionali di reddito minimo. Sebbene sia necessario definire con chiarezza quale sia il compito di un livello di governo e quale dell’altro – oggi tutti intervengono nella definizione dell’importo, nella definizione della prova dei mezzi e dei criteri di eleggibilità ecc., e solo in pochi casi virtuosi esiste un’integrazione positiva tra intervento nazionale e regionale – vi sono esempi di esperienze molto positive proprio nel settore delle politiche di inclusione attiva. Per esempio, la Misura Attiva di Sostegno al Reddito in vigore in Friuli Venezia Giulia, ha introdotto un sistema innovativo di analisi delle competenze a partire del quale si innestano percorsi di “attivazione” fortemente personalizzati, anche grazie a un’integrazione felice tra servizi sociali territoriali e centri per l’impiego. Sarebbe un peccato disperdere le conoscenze sviluppate tramite queste esperienze, che spesso sono state in grado di programmare politiche di inserimento sociale e lavorativo in grado di appoggiarsi con efficacia al contesto socio-economico locale. Al contrario, sia il Reddito di Inclusione, sia, ancor di più il Reddito di Cittadinanza sono disegnati in maniera autonoma rispetto agli interventi regionali, con il rischio concreto in alcuni contesti

territoriali di andare a sostituire programmi efficaci o di favorire una duplicazione degli interventi e delle procedure.

Per concludere, la proposta di introdurre un Reddito di Cittadinanza ha avuto il grande merito di portare il tema dell'assenza di una rete di sicurezza ultima, ovvero di un reddito minimo garantito, al centro del dibattito pubblico italiano. E tuttavia questa proposta presenta alcune caratteristiche sul piano finanziario (ma anche dell'equità) che la rendono di difficile applicazione e che rischiano di andare a invalidare quanto con fatica si è riuscito a costruire fino a oggi. Eppure sembra possibile realizzare una "sintesi efficace" tra l'esistente e la misura proposta, agendo su quelle dimensioni in cui il Reddito di Inclusione è più debole, destinandovi maggiori risorse, aumentandone la generosità e ampliando la platea di beneficiari, incentivando ulteriormente la dimensione capacitante dei servizi di inclusione attiva, eliminando i vincoli nella possibilità di scegliere come utilizzare le risorse, o i limiti temporali nella possibilità d'accesso. In generale, esistono numerosi studi e consolidate esperienze internazionali cui guardare per disegnare una prestazione efficace di sostegno al reddito, e sarebbe un vero peccato non prestarvi attenzione per inseguire le promesse e le ambiguità cui si è fatto ricorso in campagna elettorale.

BIBLIOGRAFIA

- Baldini M. e Daveri F. (2018), *Reddito di cittadinanza M5s: costa 29 mld e non 14,9*, www.lavoce.info
- Granaglia E. e Bolzoni M. (2016), *Il reddito di base*, Roma, Ediesse
- Natili M. (2017), *Minimum Income Schemes in Europe: A Comparative Overview*, Paper presentato alla X Conferenza ESPANet Italia, Forlì, 21-23 settembre 2017
- Saraceno C. (2018) *Così il Reddito di Cittadinanza può migliorare il Rei*, www.lavoce.info
- Van Parijs P. e Vanderborgh Y. (2018), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, il Mulino