



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE  
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

---

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

## **Il Reddito di Cittadinanza**

### **Basic Income**

Relatore:

Prof. Santolini Raffaella

Rapporto Finale di:

Ferrazzano Agnese

Anno Accademico 2018/2019

*Alla mia famiglia*

## *Ringraziamenti*

Prima di proseguire con l'argomento trattato nella seguente tesi, vorrei spendere due parole per ringraziare chi mi ha aiutato a raggiungere questo traguardo iniziale. Le prime due persone che devo ringraziare sono i miei genitori, i due pilastri fondamentali della mia vita, senza la loro presenza assidua, ma silenziosa e mai invadente, non sarei riuscita ad affrontare questo percorso. Il loro sostegno e la loro felicità dopo ogni esame sostenuto, sono state le cose che mi hanno spinto a fare sempre di più, per me, ma anche un po' per loro. Poi non posso che ringraziare le mie amiche storiche, con cui ho condiviso, oltre che la maggior parte dei momenti belli e brutti della mia vita, anche questo ulteriore percorso. Ringrazio poi le persone che ho incontrato durante questi tre anni, con cui ho condiviso momenti di gioia, di tristezza, di forza e di debolezza. Per ultimi, ma non di importanza, ringrazio mia sorella e mio fratello, non solo quelli di sangue, ma anche coloro che io reputo come tali, che credono sempre in me.

Grazie.

## INDICE

Introduzione.....	5
<b>Capitolo 1 Le politiche per l'assistenza.....</b>	<b>7</b>
1.1 L'intervento dello Stato nell'assistenza.....	7
1.2 L'assistenza in Italia.....	11
1.2.1 Lotta alla povertà e alla disuguaglianza.....	16
1.2.2 Forme di sostegno del reddito.....	21
<b>Capitolo 2 Il Reddito di Cittadinanza: un confronto.....</b>	<b>26</b>
2.1 Reddito di Cittadinanza: origini.....	26
2.2 Reddito di Cittadinanza: il caso italiano.....	29
2.3 Reddito di Cittadinanza: il caso finlandese.....	32
Conclusioni.....	36
Bibliografia.....	38
Sitografia.....	40

## INTRODUZIONE

Lo Stato è presente nella vita di ogni individuo sostenendolo attraverso l'introduzione di politiche per l'assistenza, grazie alle quali, anche ai cittadini più bisognosi è garantita una vita dignitosa. Nel panorama assistenziale italiano c'è stato un susseguirsi di forme di sostegno al reddito, sviluppate a seguito delle problematiche economiche che hanno caratterizzato e continuano tutt'ora a rappresentare la vita di molti cittadini italiani. Una delle novità più recenti introdotte nella penisola è stata il Reddito di Cittadinanza, un particolare strumento di sostegno al reddito che è stato sviluppato nell'ultimo anno e sta tentando di supportare ulteriormente queste situazioni di grave disagio economico, che viene però erogato con non pochi vincoli e requisiti.

Questi temi sono oggetto di studio della seguente tesi che viene articolata in due capitoli. Nel primo capitolo viene illustrato il ruolo dello Stato nella vita dei cittadini, facendo particolare attenzione sulle politiche per l'assistenza e sulla situazione italiana riguardo la povertà e la disuguaglianza. Nel secondo capitolo viene trattato l'argomento principale della tesi, il Reddito di Cittadinanza, facendo

un confronto tra il recente caso italiano e il meno recente caso finlandese, per cercare di capire come l'Italia ha deciso di sviluppare questo strumento.

## Capitolo 1

### LE POLITICHE PER L'ASSISTENZA

#### 1.1 L'intervento dello Stato nell'assistenza

Lo Stato è considerato il più importante attore della società, un soggetto che agisce in nome e per conto dei cittadini per sostenerli, tutelarne i diritti e consentire il raggiungimento del massimo livello di benessere sociale. Lo strumento attraverso il quale lo Stato interviene nella società è la *spesa pubblica* e, in particolar modo, la parte preponderante di tale spesa viene chiamata *Welfare State*, il cui obiettivo è garantire l'assistenza, il benessere dei cittadini e la riduzione delle disuguaglianze, attraverso l'erogazione di prestazioni riguardanti le *pensioni*, la *sanità*, l'*istruzione*, gli *ammortizzatori sociali* e l'*assistenza*. Si può affermare che i tre grandi pilastri che compongono il Welfare State sono:

- previdenza;
- sanità;
- assistenza.

Occorre separare le politiche di assistenza dalle politiche di previdenza, in quanto le seconde servono a prevenire delle situazioni di bisogno e vengono finanziate con dei contributi pagati dagli iscritti ad una certa forma di assicurazione, mentre le prime servono per sostenere gli individui in stato di bisogno e vengono finanziate con la fiscalità generale. Entrambe possono anche essere finanziate con debito pubblico se le entrate da contributi sociali e imposte non sono sufficienti a coprire la spesa pubblica. Una distinzione molto importante, che bisogna effettuare nel momento in cui si decidono di sviluppare programmi di assistenza, è tra l'assistenza a carattere selettivo o l'assistenza a carattere universale<sup>1</sup>. Alla base di tale differenziazione c'è la modalità in cui avviene l'erogazione delle prestazioni sociali, che può essere subordinata alla presenza di determinati requisiti di accesso o può essere destinata a tutti i soggetti senza necessità di alcun accertamento dell'effettivo bisogno. I programmi assistenziali possono essere considerati selettivi nel momento in cui il soggetto per averne accesso ha bisogno di alcuni requisiti che riguardano in primis il reddito e il patrimonio da questo detenuti, i quali, dopo il

---

<sup>1</sup> Francesca Carrera e Beppe De Sario, "Le prestazioni sociali tra universalismo e selettività", Rapporto di ricerca 2016 n. 3, Roma.



cosiddetto “means testing”<sup>2</sup> (prova dei mezzi), non devono superare una certa soglia stabilita dalla legge. Per universalità invece si intendono quelle prestazioni di assistenza che vengono erogate agli individui indipendentemente dalla presenza di condizioni stabilite dalla legge, ma per il fatto stesso di essere cittadini. Un concetto significativo che si affianca a questa prima distinzione è quello della categorialità<sup>3</sup> con cui si intende l’insieme di quei programmi rivolti a gruppi specifici di individui che hanno caratteristiche peculiari, tale nozione può essere intesa anche in senso negativo nel momento in cui “l’escludibilità” dell’aggregazione ha fondamenta non etiche, ma si può affermare in linea generale che assume un’accezione neutrale, infatti si riferisce a gruppi di individui accomunati da uno stesso disagio e quindi purtroppo bisognosi di assistenza.

*La spesa per l’assistenza* ha lo scopo di assicurare una vita dignitosa ai cittadini indigenti attraverso l’attuazione di programmi di *sostegno alle famiglie*, di *sostegno agli individui che si trovano in gravi disagi sociali e personali* e di *contrasto alla povertà*. Le motivazioni che giustificano la presenza di queste tipologie di

---

<sup>2</sup> Con tale espressione si intende quella procedura che viene attuata per constatare l’effettiva necessità di applicazione delle politiche di contrasto alla povertà nei confronti di alcuni soggetti, andando quindi a verificare la situazione economica e di disagio reale di tali individui.

<sup>3</sup> Paolo Bosi, “Corso di Scienza delle finanze”, Bologna, Il Mulino, settima edizione, 2015.

programmi possono essere riassunte nei “principi di equità” che uno Stato decide di perseguire, assumendo un atteggiamento paternalista nei confronti della popolazione. Analizzando le giustificazioni dell’intervento dello Stato a sostegno delle famiglie, si può affermare che queste ricadano sia nell’idea secondo la quale le famiglie con molti figli hanno più probabilità di essere povere, e quindi si intende affermare che i minori sono più propensi alla condizione di povertà rispetto agli adulti, sia considerando il fatto che un tasso di nascita elevato può generare effetti positivi per la nazione, infatti un aumento della popolazione può causare una cosiddetta “esternalità positiva”<sup>4</sup> la quale permette di contrastare la sottoproduzione che si può verificare in un paese caratterizzato da una popolazione anziana. Per quanto riguarda l’aiuto dato a coloro che si trovano in condizioni di disagio personale e sociale (quindi, ad esempio, di soggetti con handicap o emarginati), si parla spesso sia di supporto in termini di trasferimenti monetari, che di offerta di servizi. Un’importanza particolarmente rilevante hanno quelle politiche assistenziali volte al contrasto della povertà che trovano ragione d’esistere nella visione della redistribuzione delle risorse come un intervento pubblico apprezzabile.

---

<sup>4</sup>Le esternalità positive sono quei comportamenti di un soggetto (consumatore o impresa) che condizionano in modo positivo il benessere di un altro soggetto.

## **1.2 L'assistenza in Italia**

*“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato. L'assistenza privata è libera”.* Questo è quanto afferma l'articolo 38 della Costituzione italiana, la quale riconosce l'assistenza come un diritto dei cittadini ed enfatizza il principio di sicurezza secondo il quale deve essere assicurato ai singoli il rispetto della dignità anche se versano in una situazione di bisogno.

In Italia la storia dell'assistenza sociale inizia con l'Unità e si sviluppa con le leggi sul Federalismo fino ad arrivare ad oggi. Gli istituti che si occupano di queste politiche possono essere suddivisi tra quelli a livello nazionale e quelli a livello locale e si può affermare che con il passare del tempo e a seguito di varie riforme, in questo paese il ruolo dei Comuni è diventato centrale visto che sono questi enti a realizzare, organizzare e gestire i servizi sociali seguendo le indicazioni

provenienti dalle Regioni. A seguito della legge n. 439 del 1989<sup>5</sup>, che è la traduzione della “Carta europea delle autonomie locali” sottoscritta a Strasburgo nel 1985, sono stati introdotti dei principi molto importanti: la *cooperazione tra gli enti locali*; la *sussidiarietà* e l'*auto-organizzazione*. Questi principi sono stati poi resi più concreti con la Legge 328/2000<sup>6</sup> ed il Decreto del Presidente della Repubblica del 3 maggio 2001<sup>7</sup>, che rappresenta il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003. Si arriva alla conclusione che le politiche sociali devono garantire una vita dignitosa ad ogni individuo e colmare le possibili situazioni di disagio in cui può trovarsi e ad occuparsi di monitorare tali bisogni, a livello locale, sono le Regioni e i Comuni.

I soggetti destinatari dei servizi di assistenza sociale in Italia sono tipicamente coloro che si trovano in difficoltà economiche e sociali a cui vengono erogate prestazioni che siano monetarie o meno per far sì che vengano colmate le disparità

---

<sup>5</sup> Legge del 30 Dicembre 1989 pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 17 del 22 Gennaio 1990. Supplemento ordinario n. 4.

<sup>6</sup> Legge 328 dell'8 novembre 2000 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 126 del 1 Giugno 2001 Supplemento ordinario n. 186.

<sup>7</sup> Decreto legge del 3 maggio 2001 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 181 del 6 Agosto 2001 Supplemento ordinario n. 204.

tra i cittadini. Prevalgono in questo paese i programmi di trasferimenti monetari rispetto all'erogazione di servizi, i quali detengono spesso la caratteristica della categorialità, vengono quindi privilegiati alcuni segmenti di popolazione. I criteri che permettono agli individui di accedere a tali servizi sono tipicamente economici, riguardanti quindi il loro reddito o patrimonio, attraverso la predisposizione dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE) e rientrano pertanto tra le erogazioni effettuate: gli aiuti alle famiglie numerose e con basso reddito, quindi si parla degli assegni familiari, assegni alla maternità, le borse studio, le agevolazioni riguardanti le tasse universitarie; i servizi socio-sanitari domiciliari e residenziali, quindi i pasti a domicilio, l'ospitalità in case di riposo; le agevolazioni economiche, che riguardano i servizi di pubblica utilità.

Sul tema della spesa per assistenza in Italia si sono create opinioni diverse, in molti ritengono che le risorse impiegate in questo paese siano inferiori rispetto a quelle utilizzate in altri paesi europei e si afferma inoltre che gli istituti posti in essere non siano qualificati, o meglio non raggiungano appropriatamente gli scopi necessari. In un contesto in cui sembra aumentare sempre più l'incidenza della povertà e dei problemi sociali, sono tanti coloro i quali credono che le strategie messe in atto non siano coordinate e mirate, bensì disomogenee.

Di seguito vengono riportati alcuni dati di IRS-CAPP<sup>8</sup> relativi agli interventi dello Stato attraverso la spesa per assistenza.

---

<sup>8</sup> Per IRS si intende l'Istituto per la Ricerca Sociale che si occupa di effettuare ricerche, monitoraggi e valutazioni per migliorare la qualità delle politiche e degli interventi pubblici. Per CAPP si intende il Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche che si occupa di svolgere ricerche e attività di consulenza per enti pubblici e privati sulle politiche sociali e fiscali, con particolare attenzione allo studio degli effetti distributivi.

Tabella 1.1 *Risorse finanziarie per l'assistenza nel 2012*

	<b>Tipologia di intervento</b>	<b>Valore assoluto (mln di euro)</b>	<b>% sul PIL</b>
Risorse finanziarie dedicate alla protezione sociale		460.035	29,5
Totale risorse finanziarie per l'assistenza		66.783	4,3
Sostegno delle responsabilità familiari		21.088	1,3
Assegni familiari	<i>Monetario</i>	6.580	0,4
Detrazioni fiscali per familiari a carico	<i>Monetario</i>	11.293	0,7
Assegno di maternità	<i>Monetario</i>	238	0,0
Trasf. Monetari dei Comuni alle famiglie	<i>Monetario</i>	550	0,0
Servizi dei Comuni alle famiglie	<i>Servizio</i>	2.427	0,2
Contrasto alla povertà		18.200	1,2
Assegno per famiglie con 3 figli	<i>Monetario</i>	314	0,0
Social card	<i>Monetario</i>	207	0,0
Pensioni sociali	<i>Monetario</i>	4.284	0,3
Integrazioni pensioni al minimo	<i>Monetario</i>	12.200	0,8
Trasf. Monetari del Comuni contro la povertà	<i>Monetario</i>	653	0,0
Servizi dei comuni contro la povertà	<i>Servizio</i>	542	0,0
Non autosufficienza e handicap		24.645	1,6
Indennità di accompagnamento	<i>Monetario</i>	12.500	0,8

di cui: Indennità di accompagnamento anziani	<i>Monetario</i>	9.200	0,6
Pensioni ai ciechi e sordomuti	<i>Monetario</i>	1.646	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	<i>Monetario</i>	2.762	0,2
Spesa sanitaria nazionale per servizi n.a.	<i>Servizio</i>	4.782	0,3
Trasf. Monetari dei Comuni per le n.a.	<i>Monetario</i>	685	0,0
Servizi dei Comuni per le n.a.	<i>Servizio</i>	2.270	0,1
Altre spese per assistenza sociale		2.850	0,2
Pensioni di guerra dirette e indirette	<i>Monetario</i>	1.346	0,1
Altri assegni e sussidi – voce residuale	<i>Monetario</i>	1.504	0,1

Fonte: IRS-CAPP, Costruiamo il welfare di domani, Prospettive sociali e sanitarie, nn. 8-10, 2013.

### *1.2.1 Lotta alla povertà e alla disuguaglianza*

*“La disuguaglianza si riconosce nei differenziali di capabilities (reale possibilità di scelta di un soggetto) e libertà che le persone hanno di scegliere autonomamente i propri destini di vita e i modi della propria esistenza quotidiana”<sup>9</sup>.*

Gli interventi che hanno lo scopo di contrastare le situazioni di povertà e di disuguaglianza presenti in una popolazione possono essere considerati delle

---

<sup>9</sup> Andrea Brandolini, Chiara Saraceno e Antonio Schizzerotto, “Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione”, Bologna, Il Mulino, 2009.



operazioni cruciali all'interno delle politiche per l'assistenza. La povertà viene intesa come quella condizione di disagio economico riconosciuta ad un individuo sulla base della fissazione di una cosiddetta linea di povertà. Definire la povertà non è facile, in quanto si può parlare di *povertà relativa* e di *povertà assoluta*<sup>10</sup>, dove la prima sta ad indicare essere poveri rispetto agli altri, mentre con la seconda si intende avere un livello di qualità della vita inferiore rispetto ad un minimo assoluto stabilito. Approfondendo la definizione di povertà relativa si può esprimere che per valutarla è necessario considerare le risorse economiche di ogni individuo rispetto agli altri, quindi la soglia di povertà in questo caso dipende dalla distribuzione dei consumi e dei redditi di tutte le famiglie. È da notare però che una rappresentazione di povertà in questi termini fa pervenire dei limiti, come ad esempio il fatto che essere al di sotto di questa soglia non sempre vuole dire trovarsi in grave disagio economico, ma può semplicemente indicare l'occupazione di un livello basso nella distribuzione delle risorse. Il concetto di povertà assoluta presenta delle differenze, si basa infatti sull'idea che si possa determinare una linea di povertà assoluta, che, a differenza del caso precedente, rimane ferma nel tempo ed indica quella combinazione di beni e servizi che assicurano il soddisfacimento dei bisogni minimi.

---

<sup>10</sup>Paolo Bosi, "Corso di Scienza delle finanze", Bologna, Il Mulino, settima edizione, 2015.

In Italia la linea di povertà, costruita ed analizzata dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), viene considerata "relativa", anche se da circa un ventennio questo paese ha iniziato a muovere i primi passi verso l'analisi della povertà in termini assoluti, introducendo una maggiore differenziazione delle soglie di povertà, riferita non solo al numero dei componenti delle famiglie, ma andando anche a considerare, ad esempio, le aree geografiche in cui le famiglie si trovano, se al Nord, al Centro o al Sud del paese. Il 26 giugno 2018, l'ISTAT ha diffuso delle stime riguardanti queste due accezioni di povertà, relativa ed assoluta<sup>11</sup>. Per quanto riguarda la povertà assoluta nel 2017<sup>12</sup> si stimano un milione e settecento settantotto mila famiglie residenti in cui vivono cinque milioni e cinquantotto mila individui. La sua incidenza è pari al 6,9% per le famiglie (da 6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%). La povertà assoluta è del 10,5% tra le famiglie dove è presente almeno un figlio minore, rimanendo molto diffusa tra quelle con tre o più figli minori (20,9%). L'influenza di questa tipologia di povertà diminuisce all'aumentare dell'età della persona. Infatti il valore più basso di tale povertà (il 4,6%) riguarda le famiglie con una persona di riferimento con oltre sessantacinque

---

<sup>11</sup> Camera dei Deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, Misure di contrasto alla povertà, 23 ottobre 2018.

<sup>12</sup> Comunicato stampa ISTAT, "La povertà in Italia" 2017, pubblicato il 26 giugno 2018.

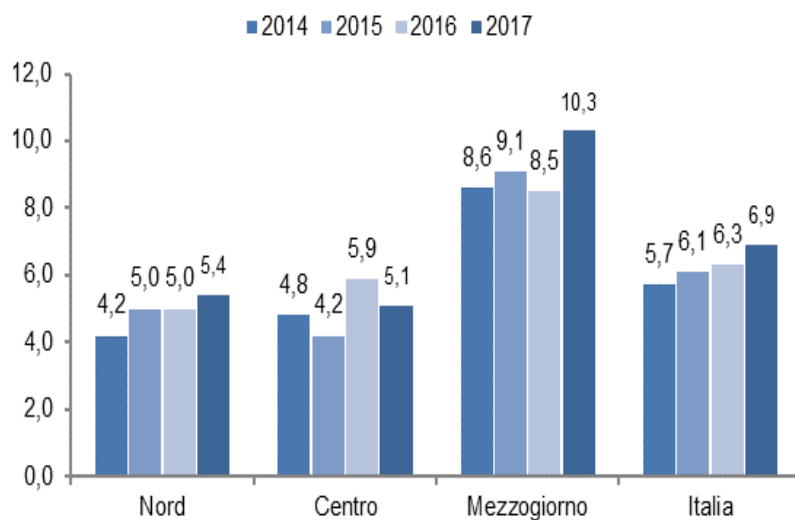
anni. Anche la ripartizione geografica, come detto in precedenza, deve essere presa in considerazione durante l'analisi di questo fenomeno, e si evince che, rispetto al 2016, le famiglie residenti nelle periferie delle aree metropolitane e nei grandi comuni del Nord presentano un'incidenza di povertà assoluta di 5,7%, rispetto al 4,2% del 2016. Al sud, invece, cresce la povertà assoluta nei centri delle aree metropolitane, fino ad arrivare al 10,1% rispetto al 5,8% del 2016. Spostando l'attenzione sulla povertà relativa, si può osservare come anche questa sia cresciuta rispetto al 2016. Nel 2017<sup>13</sup> si contano circa tre milioni cento settantuno mila famiglie residenti (il 12,3%, rispetto al 10,6% del 2016), e nove milioni trecentosessant'otto mila individui (il 15,6% rispetto al 14,0% del 2016). Anche la povertà relativa risulta diffusa tra le famiglie con più componenti, soprattutto tra quelle giovani: è del 16,3% se ci si riferisce ad un soggetto di età inferiore ai 35 anni, mentre si tratta del 10,0% nel caso di un ultra sessantaquattrenne. Si può dire che tendenzialmente per un adulto che vive solo, la soglia di povertà è pari a 826,73 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 742,18 euro se vive in un comune settentrionale, a 560,82 euro se risiede in un comune del Mezzogiorno. Di seguito viene riportato il grafico 1.1 e il grafico 1.2, i quali rappresentano l'incidenza della povertà assoluta e relativa tenendo in considerazione l'area

---

<sup>13</sup> Comunicato stampa ISTAT, "La povertà in Italia" 2017, pubblicato il 26 giugno 2018.

geografica di riferimento. Possiamo notare come, tra il 2013 e il 2017, il Mezzogiorno sia stato caratterizzato da una maggiore presenza di povertà sia relativa che assoluta rispetto ad altre zone d'Italia, e come, al contrario, a nord e a sud della penisola, ci sia una propensione minore alla povertà, che si assesta più o meno sugli stessi valori.

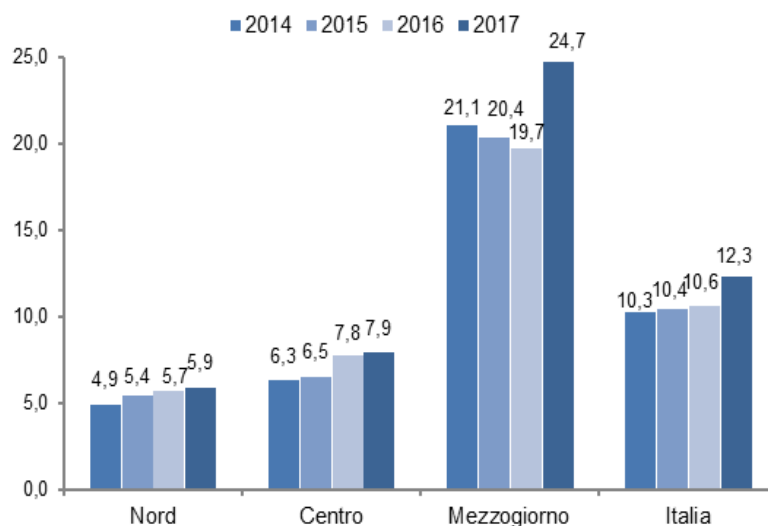
*Grafico 1.1.* Incidenza di povertà assoluta familiare per ripartizione geografica.  
Anni 2013-2017, valori percentuali.



Fonte: dati ISTAT, “La povertà in Italia” 2017, pubblicato il 26 Giugno 2018.

*Grafico 1.2.* Incidenza di povertà relativa familiare per ripartizione geografica.

Anni 2013-2017, valori percentuali.



Fonte: dati ISTAT, “La povertà in Italia” 2017, pubblicato il 26 Giugno 2018.

### *1.2.2 Forme di sostegno del reddito*

Dopo la sintetica rassegna dei dati sulla povertà in Italia, interessanti da esaminare sono le politiche di contrasto a questo fenomeno che si sono susseguite negli anni e che sono state ampiamente descritte nel documento emanato dalla Camera dei

deputati riguardante le “Misure di contrasto alla povertà”<sup>14</sup>. Degli esempi di interventi verranno in questa sede brevemente esaminati, a partire dal decreto legge 112/2008<sup>15</sup> che ha istituito la *Carta acquisti ordinaria*, ovvero un beneficio economico di quaranta euro mensili ricaricati direttamente su una carta di pagamento elettronico. Tale provvedimento viene indirizzato agli anziani di età superiore o uguale ai sessantacinque e ai bambini di età inferiore ai tre anni, se in possesso di particolari requisiti economici. Successivamente, procedendo in ordine cronologico, è stato costituito, con il decreto legge 5/2012<sup>16</sup>, il *Sostegno per l'inclusione attiva* (SIA), una misura basata su un sostegno economico condizionato all'attivazione di percorsi verso l'inclusione e l'autonomia. Si tratta essenzialmente di una nuova carta destinata ad una prima sperimentazione, con una durata non superiore ai dodici mesi. Una serie di interventi mirati al contrasto della povertà

---

<sup>14</sup> Camera dei Deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, Misure di contrasto alla povertà, 23 ottobre 2018.

<sup>15</sup> Decreto legge del 25 Giugno 2008 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 Giugno 2008 Supplemento ordinario n. 152.

<sup>16</sup> Decreto legge del 9 Febbraio 2012 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 33 del 9 Febbraio 2012. Supplemento ordinario n. 27.

sono stati inseriti all'interno della legge di stabilità del 2016<sup>17</sup>: la definizione di un *Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione*; l'istituzione del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; l'avvio di una *misura nazionale di contrasto alla povertà*; lo *stanziamento di risorse certe per la Lotta alla povertà*. Il SIA è stato successivamente esteso in tutto il territorio nazionale con il decreto del 26 maggio 2016<sup>18</sup> e sono stati ampliati anche i requisiti del nucleo familiare per accedervi, anche a causa del decreto del 16 marzo 2017<sup>19</sup>. Molto interessante è stato il D. Lgs. 15 settembre 2017, n. 147<sup>20</sup>, il quale ha istituito, dal 1° gennaio 2018, il *Reddito di Inclusione (ReI)* come unica misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale a livello nazionale e il responsabile della sua attuazione è il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il ReI è concesso a tutti i cittadini comunitari e stranieri (con

---

<sup>17</sup> Legge del 28 Dicembre 2015 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 Dicembre 2015. Supplemento ordinario n. 70.

<sup>18</sup> Decreto legge del 26 Maggio 2016 pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 166 del 18 Luglio 2016.

<sup>19</sup> Decreto legge del 16 Marzo 2017 pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 99 del 29 Aprile 2017.

<sup>20</sup> Decreto legislativo del 15 Settembre 2017 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 13 Ottobre 2017.

permesso di soggiorno UE) e tra i requisiti per potervi accedere è presente la residenza in Italia per almeno due anni continuativi e può essere concesso per un periodo non superiore ai diciotto mesi. L'accesso a questo strumento è condizionato alla prova dei mezzi e all'adesione ad un progetto di inclusione sociale e lavorativa ed è articolato in due componenti, da una parte un beneficio economico erogato su dodici mensilità (di 190 euro per una persona sola fino a quasi 490 euro per un nucleo familiare composto da almeno 5 soggetti), dall'altra dei servizi alla persona. I criteri di accesso sono essenzialmente la detenzione di un ISEE non superiore ai sei mila euro, un valore dell'ISRE non superiore al tre mila euro, un valore del patrimonio immobiliare diverso dalla casa di non oltre venti mila euro, un valore del patrimonio mobiliare non superiore a sei mila<sup>21</sup> euro e nessun componente intestatario di autoveicoli o di navi/imbarcazioni. Oltre a questi, ci sono requisiti riguardanti la composizione familiare, come ad esempio la presenza di un componente di minore età o la presenza di un soggetto con disabilità e, a seguire, con la legge di bilancio del 2018, i possibili beneficiari del ReI si sono ampliati, vista la modifica di alcuni stringenti requisiti familiari. Dopo varie correzioni, si prosegue fino ad arrivare alla legge di bilancio del 2019 che all'articolo 1, comma

---

<sup>21</sup> Dati ripresi dal documento della Camera dei Deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, Misure di contrasto alla povertà, 23 ottobre 2018.



255, della legge 145/2018<sup>22</sup>, ha istituito il *Fondo per il reddito di cittadinanza*, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che verrà successivamente analizzato nel dettaglio.

---

<sup>22</sup> Legge del 30 Dicembre 2018 n. 145 pubblicata in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 302 del 31 Dicembre 2018. Supplemento ordinario n. 62.

## Capitolo 2

### REDDITO DI CITTADINANZA: UN CONFRONTO

#### 2.1 Reddito di cittadinanza: origini

Il filosofo politico Philippe Van Parijs definisce il reddito di cittadinanza o reddito di sussistenza o reddito di base incondizionato come “*un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite*”<sup>23</sup>. Le prime idee<sup>24</sup> riguardanti il Reddito di Cittadinanza risalgono al 1516, grazie a Thomas More, il quale nel suo romanzo “Utopia” accenna ad una prima forma di sostegno del reddito: “*fornire a ognuno dei mezzi di sussistenza, così che nessuno si trovi nella terribile necessità di diventare prima un ladro e poi cadavere*”<sup>25</sup>. Successivamente Johannes Ludovicus

---

<sup>23</sup> P. Van Parijs, Y. Vanderborght, “*Il reddito minimo universale*”, Egea, Milano, 2006.

<sup>24</sup> Chiara Tripodina, “*Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa: Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>25</sup> Thomas More, “*Utopia*”, a cura di Luigi Firpo Guida, Napoli, 2000.

Vives, nel saggio “De Subventionem Pauperum”<sup>26</sup>, del 1526, riprende la proposta di More ed invita il Sindaco di Bruges a far sì che sia il governo municipale ad avere la responsabilità di assicurare un minimo di sussistenza a tutti i suoi residenti. Con il passare del tempo si è diffusa sempre più la necessità di garantire a tutti un’esistenza dignitosa, attraverso politiche di intervento pubblico<sup>27</sup>, a partire dalle “*Poor Laws*” introdotte in Inghilterra nel 1601 da Elisabetta I, che erano rivolte al sostenimento delle fasce più povere della popolazione, e continuando poi con la Costituzione di Weimar del 1919, la quale riconosceva all’articolo 161, il “*diritto al sostentamento per coloro ai quali non fosse stato possibile procurare un’occupazione adatta*”<sup>28</sup>. Un altro importante filosofo illuminista che viene considerato il primo ad aver avanzato una proposta di Reddito di Cittadinanza, è Thomas Paine, il quale con “La giustizia agraria” del 1797 propone il pagamento di quindici sterline a tutti coloro i quali avrebbero compiuto ventun anni, come recupero di un’eredità naturale andata perduta a causa dell’introduzione all’epoca

---

<sup>26</sup> J.L. Vives, “De Subventionem Pauperum, Sive de humanis necessitatibus” (1526), La Nuova Italia, Firenze, 1973.

<sup>27</sup> Chiara Tripodina, “*Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa: Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

<sup>28</sup> Chiara Tripodina, “*Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa: Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

della proprietà privata della terra<sup>29</sup> e nel 1853, con “Le Regne social du christianisme”<sup>30</sup>, il filosofo francese Francois Huet riprende la proposta di una donazione uguale per tutti al raggiungimento della maggiore età. Sono stati molti gli interventi successivi, si ricorda, in ambito statunitense, il “Capitalism and Freedom” pubblicato nel 1962 da Milton Friedman, nel quale si propone *“l’introduzione di un sistema di tassazione negativa che garantisca a tutti un ingresso minimo”*<sup>31</sup>. Nel 1967 Tobi, Pechman e Miezowski pubblicano una loro analisi arrivando alla conclusione che fosse preferibile un pagamento automatico a tutti i cittadini, chiamato universal basic income<sup>32</sup>. Nel 1972, in Inghilterra, il governo guidato da Heath<sup>33</sup> creò un modello fiscale che cambiava i prelievi per i

---

<sup>29</sup> T. Paine, “*La giustizia agraria*” (1797), “*I diritti dell’uomo e altri scritti politici*”, Editori Riuniti, Roma, 1978.

<sup>30</sup> Francois Huet, “*Le Regne Social Du Christianisme*”, Parigi, 1853.

<sup>31</sup> Bruno Anastasia e Maurizio Rasera, “Documentazione relativa a reddito di cittadinanza e salario minimo garantito”, Rapporto n. 1 “Rassegna di letteratura internazionale”, Veneto lavoro, Venezia, ottobre 2009.

<sup>32</sup> Bruno Anastasia e Maurizio Rasera, “Documentazione relativa a reddito di cittadinanza e salario minimo garantito”, Rapporto n. 1 “Rassegna di letteratura internazionale”, Veneto lavoro, Venezia, ottobre 2009.

<sup>33</sup> Edward Richard George Heath è stato un politico e militare britannico e primo ministro nel 1970.

lavoratori che guadagnavano più di otto sterline a settimane ed introduceva delle misure di welfare<sup>32</sup>. Si può affermare che le idee sul Reddito di Cittadinanza in Europa iniziano a diventare più concrete dagli anni Ottanta dello scorso secolo con la nascita del Basic Income European Network (BIEN-1986), una rete di accademici ed attivisti che si interessano al reddito di base<sup>32</sup>.

## **2.2 Reddito di Cittadinanza: il caso italiano**

Il Reddito di Cittadinanza (Rdc) entra a far parte del panorama assistenziale italiano con il Decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019 che lo descrive come una *“misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro”*<sup>34</sup>. Tale Decreto legge presenta, oltre al Rdc, anche la Pensione di cittadinanza con le stesse caratteristiche dello strumento precedentemente indicato, ma con la differenza di essere destinata ai soli nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più

---

<sup>34</sup> Decreto legge n. 4 del 28 Gennaio 2019, pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 23 del 28 Gennaio 2019.

componenti di età pari o superiore a sessantasette anni. I requisiti<sup>35</sup> per accedere al Rdc sono molto dettagliati e verranno di seguito brevemente indicati: avere cittadinanza italiana o europea o essere in possesso di un permesso di soggiorno o risiedere in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo; avere un Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a novemila trecentosessanta euro annui; possedere un patrimonio immobiliare diverso dalla casa non superiore a trentamila euro e un patrimonio finanziario non superiore a seimila euro; avere un reddito familiare inferiore a seimila euro annui moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza<sup>36</sup>. Per richiedere di poter usufruire di questo strumento occorre presentare una domanda online o presso gli uffici postali o i Centri di Assistenza Fiscale (CAF), sarà poi l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a verificare i requisiti del soggetto richiedente. Una particolarità<sup>37</sup> del Rdc è che entro trenta giorni dal suo riconoscimento, l'individuo viene convocato dal Centro per l'impiego per sottoscrivere un Patto per il Lavoro così da iniziare un percorso personalizzato di

---

<sup>35</sup> Tali informazioni sono state rese note dal Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>36</sup> Si tratta di uno strumento utile per calcolare sia il reddito massimo che l'importo effettivo del Reddito di cittadinanza ed assegna ad ogni componente della famiglia un valore che va da 0,2 ad 1.

<sup>37</sup> Tali informazioni sono state acquisite dal sito del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

inserimento lavorativo o formazione. Quando il bisogno del richiedente si ritiene particolarmente complesso, si provvede a stipulare il Patto per l'inclusione sociale e saranno i Comuni competenti per il contrasto alla povertà a valutare il percorso di attivazione sociale. Ci sono delle regole da rispettare per quanto riguarda le offerte di lavoro che il cittadino riceve in seguito alla stipulazione dei Patti sopra indicati, infatti nei primi dodici mesi la prima offerta di lavoro può arrivare entro cento km e se viene rifiutata, la seconda può arrivare entro duecentocinquanta km e se anche quest'ultima viene rifiutata, la terza proposta può riguardare l'intero territorio italiano; dopo il primo anno le prime due offerte possono arrivare da duecentocinquanta chilometri, mentre la terza da tutto il territorio nazionale; dopo diciotto mesi tutte le offerte di lavoro possono arrivare da tutta l'Italia. Esistono anche benefici per le imprese che decidono di assumere i beneficiari del Rdc<sup>38</sup>.

La fase operativa del Rdc è molto recente, infatti è iniziata il 6 Marzo 2019 e solo da tale data i cittadini desiderosi hanno potuto presentare la domanda per ottenere questo beneficio. Durante quella prima giornata, la testata giornalistica "Il Sole 24 ore"<sup>39</sup> ha seguito l'andamento delle richieste ed ha monitorato il grado di affluenza

---

<sup>38</sup> Tali informazioni sono state acquisite dal sito del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

<sup>39</sup> "Reddito di cittadinanza, Upb: solo il 26% dei beneficiari obbligato a cercare lavoro", Il Sole 24 ore, 6 Marzo 2019.

dei cittadini nelle Poste Italiane e nei CAF in varie parti della penisola, arrivando alla conclusione secondo la quale i cittadini più che voler fare domanda per il Reddito di cittadinanza, hanno voluto richiedere ulteriori chiarimenti su questa misura, quindi, secondo l'indagine giornalistica, quella grande affluenza che in molti si aspettavano, in realtà non si è verificata. Si può affermare che si stanno ancora studiando gli effetti di tale strumento in Italia, essendo ancora oggetto di monitoraggio vista la sua recente applicazione.

### **2.3 Reddito di Cittadinanza: il caso finlandese**

Il sociologo e politologo danese Gøsta Esping-Andersen ha definito varie tipologie di Welfare State, individuando il modello di welfare socialdemocratico<sup>40</sup>, tipico dei paesi del nord Europa, che è caratterizzato dai più alti livelli di spesa per la protezione sociale, dall'universalismo e dal preponderante intervento pubblico<sup>41</sup>. Tra i paesi che adottano questo tipo di modello possiamo collocare la Finlandia, nella quale, a Gennaio del 2017, è stato introdotto per la prima volta il Reddito di cittadinanza dal governo di Juha Sipilä che lo ha affidato all'Istituto nazionale di

---

<sup>40</sup> Gøsta Esping-Andersen, "The Three Worlds of Welfare Capitalism", Princeton University Press, 23 Gennaio 1990.

<sup>41</sup> Paolo Bosi, "Corso di Scienza delle finanze", Bologna, Il Mulino, settima edizione, 2015.



previdenza sociale del paese denominato Kela<sup>42</sup>. Tale introduzione è stata frutto di un esperimento che il governo finlandese ha voluto effettuare, durato due anni e conclusosi nel Dicembre del 2018, per analizzare nuove forme di contrasto alla disoccupazione<sup>43</sup>. Questa prova consisteva nell'erogazione di cinquecento sessanta euro a circa duemila persone disoccupate tra i 25 e i 58 anni per un periodo di due anni, senza il divieto né l'obbligo di cercare lavoro e l'8 Febbraio 2019 il Kela ha pubblicato i primi risultati derivanti dal test effettuato, i quali evidenziano un effetto negativo sull'aumento dell'occupazione dei partecipanti nel primo anno dell'esperimento, tuttavia, durante il secondo anno, i destinatari del reddito di base hanno percepito un miglioramento del loro benessere rispetto al gruppo di controllo. Il Kela sottolinea poi il carattere preliminare di questi risultati, affermando che *“non è ancora possibile trarre conclusioni definitive sugli effetti dell'esperimento del reddito di base”*<sup>44</sup>. Le risposte a questa prova hanno quindi portato alla luce l'assenza dell'aumento dell'occupazione, ma un aumento del benessere dei destinatari del reddito di base, come afferma Minna Ylikännö, il capo ricercatore del Kela *“I beneficiari di un reddito di base avevano meno sintomi di stress e meno*

---

<sup>42</sup> KELA o Kansaneläkelaitos, o anche Fpa o Folkpensionsanstalten, è l'istituto nazionale di previdenza finlandese, il quale si occupa stabilire i benefici per i programmi di sicurezza sociale nazionale.

<sup>43</sup> Kela, “Preliminary results of the basic income experiment”, 8 Febbraio 2019.

<sup>44</sup> Kela, “Preliminary results of the basic income experiment”, 8 Febbraio 2019.

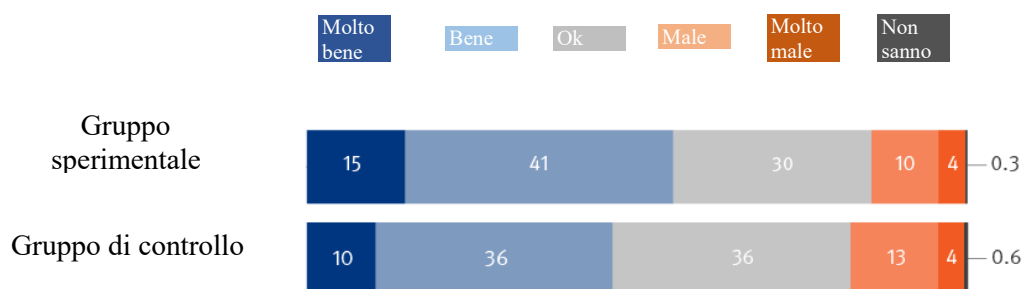
*difficoltà di concentrazione e meno problemi di salute rispetto al gruppo di controllo. Erano anche più fiduciosi nel loro futuro e nella loro capacità di influenzare i problemi della società”*<sup>45</sup>. A dimostrazione di questo, viene di seguito riportato il grafico 2.1, nel quale si osservano i risultati relativi all’esperimento effettuato su un gruppo di controllo e un gruppo sperimentale. Si può quindi affermare, in conclusione, che l’esperimento del Reddito di cittadinanza effettuato in Finlandia ha permesso al governo finlandese di intuire che una misura di questo tipo può far aumentare il benessere del beneficiario, ma nel breve termine non migliora le prospettive occupazionali della persona.

---

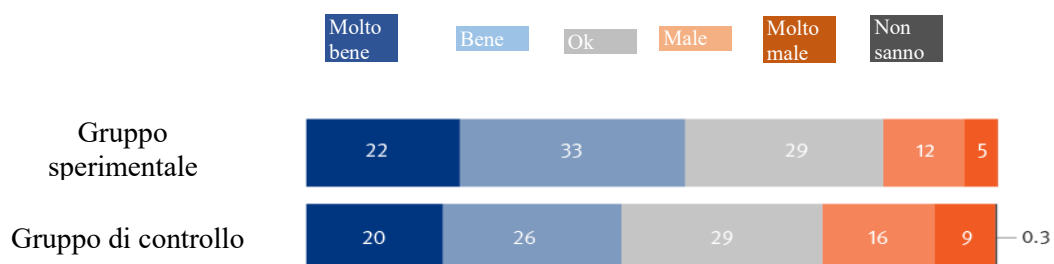
<sup>45</sup> Kela, “Preliminary results of the basic income experiment”, 8 Febbraio 2019.

Grafico 2.1 *Valutazione del proprio benessere nel gruppo sperimentale e nel gruppo di controllo*

*Autovalutazione del proprio stato di salute*



*Livello di stress percepito*



Fonte: KELA "Preliminary results of the basic income experiment", 8 Febbraio 2019.

## CONCLUSIONI

Lo scopo di questa tesi è stato, nella prima parte, quello di illustrare come lo Stato interviene a sostegno dei suoi cittadini, nella seconda, di definire il Reddito di cittadinanza italiano, cercando di chiarire il suo reale significato e di distinguerlo da altre tipologie presenti nel contesto europeo, in particolar modo la sua forma più conosciuta, quella finlandese. Si può affermare che nel modello italiano di Rdc esistono peculiarità differenti che fanno sperare in una buona riuscita della misura in questo paese. Una delle differenze più importanti sta sicuramente nel fatto che in Italia questo sussidio è fortemente legato alla ricerca di un lavoro, come descritto in precedenza, mentre nel paese del nord Europa, non esisteva alcun vincolo di impiego agganciato al ricevimento del reddito di base. Il 6 Giugno 2019, l'INPS<sup>46</sup> ha provveduto a pubblicare sul suo sito i dati relativi alle richieste effettuate dai cittadini nel primo periodo di emanazione del Rdc: sono 1.252.148 le domande presentate fino al 31 Maggio 2019. Sono state già lavorate oltre novecento sessanta

---

<sup>46</sup> “Reddito di Cittadinanza: presentate oltre 1.250.000 domande”, INPS, 6 Giugno 2019.

mila domande, di cui seicento settantaquattro mila sono state accolte, duecento settantasette mila. Il tasso di rifiuto è attualmente al 26%. Tale strumento è stato implementato in Italia quest'anno, occorre quindi attendere per poter dare un giudizio definitivo, intanto si può notare come le famiglie fino ad ora raggiunte siano inferiori rispetto ai numeri sostenuti inizialmente dal governo, di circa cinque milioni di cittadini.

## BIBLIOGRAFIA

Anastasia, B., e Rasera, M., “*Documentazione relativa a reddito di cittadinanza e salario minimo garantito*”, Rapporto n. 1 “Rassegna di letteratura internazionale”, Veneto lavoro, Venezia, ottobre 2009.

Bosi, P., “*Corso di Scienza delle finanze*”, Bologna, Il Mulino, settima edizione, 2015.

Brandolini, A., Saraceno, C. e Schizzerotto, A., “*Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*”, Bologna, Il Mulino, 2009.

Camera dei Deputati, Servizio studi, XVIII legislatura, *Misure di contrasto alla povertà*, 23 ottobre 2018.

Carrera, F. e De Sario, B., “*Le prestazioni sociali tra universalismo e selettività*”, Rapporto di ricerca 2016 n. 3, Roma.

Esping-Andersen, G., “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*”, Princeton University Press, 23 Gennaio 1990.

Huet, F., “*Le Regne Social Du Christianisme*”, Parigi, 1853.

More T., “*Utopia*”, a cura di Luigi Firpo Guida, Napoli, 2000.

Paine, T., “*La giustizia agraria*” (1797), “*I diritti dell’uomo e altri scritti politici*”, Editori Riuniti, Roma, 1978.

Tripodina, C., “*Il diritto a un’esistenza libera a dignitosa: Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*”, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.

Van Parijs, P., Vanderborght, Y., “*Il reddito minimo universale*”, Egea, Milano, 2006.

Vives, J.L., “*De Subventione Pauperum, Sive de humanis necessitatibus*” (1526), La Nuova Italia, Firenze, 1973.

## SITOGRAFIA

[www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)

[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)

[www.inps.it](http://www.inps.it)

[www.istat.it](http://www.istat.it)

[www.kela.fi](http://www.kela.fi)

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)