

## **LA REVISIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA quale occasione per adottare IL SISTEMA DI ASSICURAZIONE SOCIALE UNIVERSALE**

### **In breve**

Al netto della polemica di parte, si può affermare che il Reddito di Cittadinanza sia una risposta insufficiente all'esigenza di dare sostegno, non solo economico, alla parte povera ed esclusa del tessuto sociale.

La prevista revisione del Reddito di Cittadinanza offre l'occasione di adottare un più generale "Sistema di assicurazione sociale" a servizio di una forma innovativa di Welfare redistributivo e non assistenziale, che favorisca il senso di inclusione di ciascuno/a alla vita della comunità paese.

Si intende un sistema di assicurazione sociale di Stato, con polizze a vita intera in capo a ogni singolo cittadino/a, che unifichi i processi di provvista, erogazione e rendicontazione di qualsiasi provvedimento economico, prioritariamente ma non esclusivamente, a sostegno di chi non ha reddito sufficiente per vivere dignitosamente.

Un unico sistema che, di anno in anno, raccolga i fondi resi disponibili da aree "significative" della fiscalità, in primis ovviamente dal recupero dell'evasione fiscale, li destini in maniera riconoscibile alla creazione del fondo assicurativo e li amministri secondo una trasparente politica del Welfare.

Il Parlamento avrebbe la prerogativa di indirizzo del sistema che verrebbe affidato ad una gestione estesa e integrata dell'INPS. Al sistema verrebbe dedicato un capitolo della contabilità dello Stato, tra l'avanzo primario e gli oneri finanziari, che evidenzii la relazione economica tra il servizio sociale e il servizio del debito pubblico.

Il Sistema di assicurazione sociale proposto è virtualmente omologo del Reddito di Cittadinanza ma di rango superiore e può sostituirlo in qualsiasi momento senza alcuna controindicazione e senza richiedere inizialmente alcuna modifica della legge finanziaria.

Una volta avviato, il sistema può sviluppare per gradi le sue potenzialità e, a condizione di non ricorrere al debito pubblico, potrà gestire i cosiddetti "Bonus" e altri provvedimenti di sostegno economico, in circostanze non propriamente emergenziali nella vita di ciascuno, che la comunità intenda favorire, quali il matrimonio, la nascita di figli, l'istruzione, il passaggio alla maggiore età, infine la vecchiaia con una "Pensione di Cittadinanza".

Significativo che il sistema possa gestire con le procedure ordinarie anche le situazioni straordinarie che interessano allo stesso tempo gran parte della comunità, come avviene nel caso di una pandemia o di una recessione. In questo caso il fondo assicurativo disponibile potrà essere integrato con il ricorso al debito pubblico.

Si accenna infine che nel caso di imposizione fiscale progressiva il sistema produce una redistribuzione "doppiamente equitativa" e che il fondo assicurativo possa essere opportunamente usato per l'eventuale riduzione del debito pubblico.

*Riferimenti: Il sistema si ispira a "UNA VISIONE DI LAVORO E COMUNITÀ ADATTA AI TEMPI CHE MUTANO" del 7 giu. 2020 e la sua descrizione estesa è nel documento "IL SISTEMA DI ASSICURAZIONE SOCIALE UNIVERSALE Rev.5" del 7 dic. 2021.*

## **1a I provvedimenti economici di integrazione del reddito**

Chiarire la natura e la funzione dei provvedimenti di integrazione del reddito può aiutare a superare lo scontro politico sul "Reddito di Cittadinanza" e a convergere sul tipo di risposta da dare alle oggettive esigenze socio-economiche attuali e a quelle ancor maggiori in prospettiva.

Possiamo trascurare la dicitura "Reddito di Cittadinanza", che sembra autorizzare l'idea che si abbia il diritto di percepire un reddito senza essere occupati in una qualche attività utile alla comunità, e parlare piuttosto di "Integrazione del Reddito" e cioè di un sostegno economico che la comunità riconosce a chi trae dall'attività che svolge un reddito insufficiente ad affrontare le spese che la stessa comunità ritiene necessarie per una vita dignitosa.

Al riguardo è dirimente il dettato e lo spirito dell'art. 4 della Costituzione:

*La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.*

*Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.*

Possiamo anche riconoscere che, nonostante la dicitura, i provvedimenti del Reddito di Cittadinanza non hanno natura economica di reddito bensì di "contributo alla spesa".

La natura di "contributo alla spesa" accomuna molti provvedimenti, per esempio i cosiddetti "Bonus", e questo suggerisce l'utilità di unificarne la gestione, salvaguardando la specificità dell'impatto sociale di ciascuno.

## **1b Rivisitare la nozione di lavoro a favore della nozione di occupazione**

La nozione di lavoro caratteristica dell'era industriale non si presta ad essere modello per il presente e per il futuro.

Per effetto dell'evoluzione postindustriale (automazione dei processi produttivi, avvento del web, la prospettiva dell'intelligenza artificiale) l'occupazione lavorativa tenderà ad essere discontinua e ad alternarsi a periodi di riqualificazione professionale, con un impatto importante sull'intero ciclo di vita di ciascuno di noi.

Nella segmentazione temporale "istruzione - lavoro - pensione" dell'attuale del ciclo di vita, conformato alle esigenze dell'era industriale, il lavoro tradizionale potrà allungarsi e trasformarsi in cicli ripetuti di "occupazione-formazione-nuova occupazione" richiesto dall'accelerazione del progresso tecnologico.

Il periodo della pensione continuerà a contrarsi e a significare qualcosa di diverso rispetto ad ora, anche perché l'equazione secondo la quale il lavoro possa spesare l'istruzione/formazione e la pensione è insostenibile nell'evoluzione demografica e socio-economica che stiamo vivendo.

Alla luce dello scenario descritto, la rilettura del già citato art.4 Cost. suggerisce di ricomprendere il "lavoro" del primo paragrafo tra le attività o le funzioni che concorrono al progresso materiale o spirituale della società, secondo la definizione del secondo paragrafo. Questo oltretutto riequilibra le componenti di diritto e dovere dell'agire umano. Tale rilettura ha ruolo nella concezione del sistema di assicurazione sociale.

Il sistema preconizza una nozione non utopica di "occupazione universale" che ricomprenda tutte le forme di lavoro e di attività utili alla comunità, nella quale vanno ripensati i ruoli e la relazione tra pubblico e il privato in ottica sociale.

Il sistema si rifà all'idea di una comunità prospera e solidale nella quale tutti siano occupati a produrre valore in attività di vario genere e variamente remunerate e tutti abbiano diritto all'integrazione del reddito quando esso non sia sufficiente ad una vita dignitosa. Con la postilla che lo standard di dignità sia rapportato al livello di benessere dell'intera comunità, ovvero della ricchezza che essa è capace di produrre e di distribuire.

Non sfugge che la nozione di occupazione universale implichi la difficoltà di rivedere concretamente le attuali nozioni di disoccupazione e di pensione, ma la realtà vissuta e la prospettiva descritta richiedono visione e modifiche radicali.

Al riguardo sarebbe sin d'ora concettualmente corretto e proceduralmente conveniente trasformare la CIG e la Pensione da forme di reddito a forme di "contributo alla spesa" e gestirle nell'ambito del sistema di assicurazione sociale, che così diventerebbe propriamente universale.

Prima di descrivere sommariamente il sistema di assicurazione sociale sia permesso un accenno ai requisiti che esso rispetta e promuove, di partecipazione democratica alle scelte della comunità e all'economia sociale, intesi come il diritto/dovere di ciascun cittadino/a di:

*1) **partecipare alle scelte politiche della comunità:** disporre di un insieme di forme indirette e dirette complementari di partecipazione per realizzare una "rappresentanza interattiva" ovvero una relazione dialogica permanente e codificata tra cittadini e istituzioni, a partire da quella tra rappresentati e rappresentanti, che vada oltre la sola espressione del voto.*

*2) **partecipare alla creazione e alla distribuzione della ricchezza prodotta dalla comunità:** superare l'attuale nozione di lavoro verso quella di "occupazione universale" ex art.4 Cost. e perseguire l'obiettivo di eliminare la disoccupazione (lavoratori e loro rappresentanti quali stakeholder delle attività economiche).  
Disporre di un welfare innovativo non assistenziale quale forma adattiva di redistribuzione del reddito a protezione della coesione sociale.*

Il sistema si propone come strumento al servizio di una politica adattiva e redistributiva del Welfare, per fare fronte a circostanze note, previste ed imprevedibili della possibile evoluzione della relazione tra occupazione e reddito nel corso della vita dei cittadini/e. E questo nel caso di bisogno sistemico della povertà come anche in quello determinato da un evento straordinario quale una pandemia o una recessione.

Un sostegno cioè alla coesione sociale, indispensabile per affrontare i vari aspetti della transizione che, volenti o nolenti, l'intera comunità umana è chiamata a vivere.

## 2a - Funzione e struttura del sistema di assicurazione sociale universale

Il sistema è al servizio degli aspetti economici e redistributivi del Welfare ipotizzati nel requisito descritto al punto 2) e serve a gestire, individualmente e collettivamente, le più diverse forme d'integrazione del reddito con identica modalità di processo e in maniera ordinaria, nel senso che il sistema tratta in maniera ordinaria circostanze ordinarie e straordinarie, individuali e collettive di insufficienza di reddito e di erogazione dei relativi provvedimenti economici.

Il sistema adotta il processo di accantonamento e di erogazione, caratteristico del modello assicurativo, razionalizza e unifica le procedure di gestione dei provvedimenti economici del Welfare, attraverso una forma chiara di previsione, contabilizzazione e controllo di gestione.

Con riferimento al modello assicurativo, nel sistema di assicurazione sociale universale la polizza assicurativa corrisponde a un accantonamento individuale, denominato **"titolo di credito"**, definito ogni anno in occasione del Bilancio dello Stato, mentre l'insufficienza di reddito è assimilata al sinistro e il provvedimento di autorizzazione di spesa, denominato **"titolo di spesa"**, corrisponde alla liquidazione del danno.

Il sistema si basa su polizze individuali identiche, estese a tutte le persone in possesso del titolo di cittadinanza, con validità dal primo all'ultimo giorno di vita o di possesso del detto titolo di cittadinanza, senza eccezione alcuna.

A ciascuna polizza individuale corrisponde uno speciale conto corrente che costituisce il file documentale elementare del sistema nel quale vengono registrate nel tempo le circostanze che, di volta in volta, legittimano i provvedimenti economici di cui il cittadino/a titolare della polizza eventualmente potrà beneficiare.

E' previsto che il conto sia associato alla tessera sanitaria personale, dotata delle funzionalità elementari di una comune carta di debito. Si ipotizza inoltre che la gestione del sistema sia affidata all'INPS.

Si può visualizzare il sistema come una struttura bidirezionale su scala temporale nella quale i conti correnti individuali rappresentano la direzione longitudinale nel tempo e le circostanze di bisogno e i relativi provvedimenti rappresentano la direzione trasversale in corrispondenza delle date/periodi in cui esse avvengono.

Questa impostazione è determinante ai fini dell'accuratezza e del controllo della gestione complessiva dell'integrazione del reddito.

Infatti guardando nella linea longitudinale del tempo, si può rispondere facilmente alla domanda "quali provvedimenti e in quale misura hanno interessato un singolo cittadino o un gruppo di cittadini in un dato periodo di tempo?" (anche tutti i provvedimenti della vita di ciascun singolo cittadino/a) e, tralasciando trasversalmente ad una determinata data o intervallo di date, si può altrettanto facilmente rispondere alla domanda complementare "quali/quantità cittadini ha interessato uno o più provvedimenti e in quale misura in una data o in un dato periodo di tempo?".

Questo è attualmente impossibile con i sistemi parziali, frammentari e aperti, cioè privi di feedback, con i quali si gestiscono le diverse forme d'integrazione del reddito e i vari bonus, per i quali le azioni di verifica e controllo avvengono prevalentemente a seguito di denunce di irregolarità.

Paolo Antonio Amadio

## **2b - Il processo di gestione del sistema di assicurazione sociale**

Nel processo di gestione si distinguono la fase di accantonamento, a costituire il fondo assicurativo individuale e collettivo, e la fase di erogazione dei provvedimenti economici. E' previsto che alla gestione complessiva del sistema sia dedicato un capitolo nella contabilità dello Stato dopo l'avanzo primario e prima degli oneri finanziari.

In occasione del bilancio previsionale dello Stato, il Parlamento stabilisce sia l'importo del bilancio riservato all'accantonamento, sia quello destinato ad essere erogato per i provvedimenti economici ritenuti necessari. I due importi sono diversi.

L'accantonamento corrisponde all'accredito indifferenziato senza eccezione alcuna, sul conto individuale di ciascun cittadino/a di un "**Titolo di credito**", il cui importo nominale è pari al totale dell'importo riservato all'accantonamento diviso per il numero totale dei cittadini/e.

Anno dopo anno, i titoli di credito, al netto dei prelievi di cui al prossimo paragrafo, costituiscono, saldi cumulativi sui conti individuali, la somma dei quali costituisce il fondo assicurativo collettivo.

L'erogazione è differenziata e riservata esclusivamente ai cittadini/e con riconosciute insufficienze di reddito ed è realizzata con una particolare procedura in due passi:

- 1) L'importo totale da erogare per i provvedimenti economici viene prelevato dai saldi disponibili di tutti i conti individuali, con una unica percentuale di prelievo;
- 2) Gli importi individuali corrispondenti ad ogni specifico provvedimento vengono accreditati sul conto di ciascun beneficiario/a conto sotto forma di "**Titoli di spesa**", che sono autorizzazioni a spenderne l'ammontare in specifiche categorie di prodotti/servizi a debito del proprio conto individuale.

Il processo sopra descritto si applica, in maniera identica, in condizioni di necessità individuali e collettive, episodiche, persistenti o ripetitive, di ampiezza ordinaria e straordinaria, ad esempio sistema si presta a far fronte:

- alle necessità persistenti di ampie fasce della popolazione dovute al fenomeno della povertà, attualmente coperte dal Reddito di Cittadinanza;
- alle necessità emergenti dovute ad una pandemia finora coperte da interventi non sistematizzati a seguito di decreti legge, quali i cosiddetti Bonus;
- a necessità individuali che ciascun individuo può incontrare nel corso della sua vita, quali la riduzione o la perdita di reddito da lavoro.

## **2c - Sostituire il Reddito di Cittadinanza col Sistema di assicurazione sociale**

Una volta che le tessere sanitarie di tutti i cittadini/e siano state dotate delle minime funzionalità di una carta di debito e associate ai conti individuali, il processo sopra descritto può sostituire immediatamente quello dell'attuale sistema del Reddito di Cittadinanza, con i vantaggi già accennati di accuratezza e di monitoraggio nel tempo, grazie ai conti individuali di tutti i cittadini a vita intera.

Si tratterà poi di "processare" col nuovo sistema le erogazioni previste dai provvedimenti della finanziaria in corso senza alcuna variazione. L'avviamento del sistema avverrebbe cioè a saldo zero per il fondo assicurativo, nel senso che inizialmente tutti i titoli di

credito verrebbero erogati in titoli di spesa per il Reddito di Cittadinanza e non si costituirebbe alcun saldo disponibile nei conti individuali.

Ovviamente questo non produrrebbe alcuna altra modifica salvo quella di attivare lo schema di gestione e contabilizzazione del sistema di assicurazione sociale, inizialmente limitato al solo provvedimento del Reddito di Cittadinanza.

## **2d - La dotazione iniziale del fondo assicurativo con risorse del PNRR**

Una volta avviato il sistema potrà gestire tutti i Bonus, eventualmente a saldo zero per poi sviluppare la sua funzione integrale di assicurazione sociale, che ovviamente esige che esista un fondo assicurativo.

Considerato che l'importo degli accantonamenti annuali sarà limitato si pone la necessità di costituire una sufficiente dotazione iniziale del fondo.

Una delle ipotesi che dovrebbe essere presa in considerazione è quella di destinare a questo parte del finanziamento a fondo perduto per il PNRR nell'eventualità che esso possa essere rinegoziato.

Sarebbe la giustificata opportunità per preservare ingenti risorse nel capitolo Resilienza invece di spenderle male o di perderle per l'incapacità di spenderle.

## **2e - La gestione individuale e collettiva del fondo assicurativo**

La disponibilità del fondo assicurativo collettivo permette di dare continuità e progressività alla politica del welfare. Infatti quando, per le esigenze del welfare e le ristrettezze del Bilancio annuale dello Stato, l'importo da erogare sia superiore a quello riservato all'accantonamento, la differenza è assicurata dal fondo collettivo attraverso il processo standard del prelievo a percentuale fissa dai saldi dei conti individuali.

Per preservare un saldo disponibile collettivo da usare per le situazioni come quella descritta o per emergenze non previste, si prevede di introdurre "limiti di prelievo individuali e collettivi" presumibilmente tra il 40% e il 60% del saldo disponibile di ciascun conto individuale.

All'interno di detti limiti di utilizzo saranno permessi due modi interdipendenti e autonomi di accesso alle disponibilità di ciascun conto: quello individuale (accesso diacronico) e quello collettivo (accesso sincronico) rispettivamente secondo le circostanze e le necessità dei singoli, dei gruppi e della intera collettività, conferendo al sistema una significativa flessibilità e ampiezza di gestione (questo aspetto di gestione è descritto nella trattazione estesa)

In linea di principio i limiti percentuali, individuale e collettivo, di prelievo del saldo del conto possono essere tra loro differenti e il valore di ciascuno potrà essere scelto in base a simulazioni di verifica della stabilità nel medio periodo del sistema, tenendo in conto che il sistema deve poter fare fronte in ogni momento a una emergenza collettiva, la cui dimensione economico-finanziaria è a sua volta un elemento di dimensionamento del sistema stesso.

La prassi descritta può sostituire vantaggiosamente quella di qualsiasi altro provvedimento esistente per far fronte ad alcune mancanze di reddito temporanee per esempio attraverso l'autorizzazione a un utilizzo immediato del fondo disponibile in caso

perdita occasionale del reddito da lavoro a livello di un singolo individuo, piuttosto che a livello di gruppo nel caso di crisi aziendale.

Una volta che il sistema di assicurazione arrivi nel tempo a gestire tutti i provvedimenti di integrazione del reddito, il titolo di credito, sopra definito diventerebbe una delle misure parametriche della politica della redistribuzione del reddito, espressa in ammontare pro-capite dell'intera popolazione.

La prassi gestionale descritta non cambia nel caso di circostanze emergenziali episodiche o continuative che interessino gran parte della comunità, come è avvenuto in occasione della crisi pandemica. In questo caso si ricorrerebbe alla decretazione d'urgenza e ovviamente, a differenza delle condizioni ordinarie, gli stanziamenti necessari per i provvedimenti straordinari di integrazione del reddito potrebbero essere reperiti a debito.

### **Osservazioni conclusive**

Il sistema di assicurazione sociale universale introduce una prassi gestionale unica e ordinata dei provvedimenti economici di Integrazione del Reddito al servizio di una politica redistributiva del Welfare innovativa e non assistenziale, a supporto della inclusione e della coesione sociale. Il sistema permette di costituire una contabilità accurata, individuale e collettiva di ciascun cittadino in seno alla contabilità dello Stato in un capitolo dedicato e collocato tra l'avanzo primario e il servizio del debito, che darà immediata evidenza della relazione tra la dimensione sociale e la dimensione finanziaria di detto Bilancio.

aspetti significativi:

- 1- Il delicato tema della relazione tra Governo, Parlamento e Società per la governance del sistema, che attiene al requisito di partecipazione descritto nel punto 1) è trattato altrove e prevede un ruolo centrale per un Parlamento realmente rappresentativo del paese.
- 2- L'assegnazione indiscriminata dei titoli di credito a tutti i cittadini non determina alcuna iniquità in quanto i titoli di spesa sono riservati esclusivamente ai cittadini/e con appurata insufficienza di reddito. Essa invece predispone chiunque ad essere beneficiario/a del titolo di spesa qualora ne avesse malauguratamente bisogno, in particolare in condizioni di emergenza collettiva;
- 3- La combinazione tra l'assegnazione indiscriminata dei titoli di credito e il meccanismo di prelievo a percentuale fissa dai saldi disponibili dei conti individuali, realizza una forma di redistribuzione del reddito doppiamente equitativa in quanto i redditi alti contribuiscono al fondo assicurativo in maggior misura maggiormente sia in fase di accantonamento sia in fase di erogazione. L'effetto, non immediatamente intuibile del sistema, è trattato altrove insieme alla considerazione che il fondo disponibile del sistema di assicurazione possa essere utilizzato anche per finanziare la riduzione del debito pubblico;
- 4- La prassi gestionale descritta non cambia nel caso di circostanze emergenziali che interessino gran parte della comunità, come è avvenuto in occasione della crisi pandemica. In questo caso si ricorrerebbe alla decretazione d'urgenza e ovviamente, a differenza delle condizioni ordinarie, gli stanziamenti necessari per i provvedimenti straordinari di integrazione del reddito potrebbero essere reperiti a debito;
- 5- L'importo nominale del titolo di credito e l'importo complessivo dei titoli di spesa saranno gli indicatori significativi della politica annuale del welfare.