



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Evoluzione del mercato del lavoro e dei modelli di welfare: il reddito universale di cittadinanza

Facoltà di Scienze Politiche

Corso di laurea in Analisi Economica delle Istituzioni Internazionali

Cattedra di Macroeconomia

Candidato

Anna Maria Catenacci

n° matricola: 1052517

Relatore

Claudio Sardoni

Correlatore

Alessandro Polli

A/A 2016/2017

INDICE

Introduzione

pag. 5

1. Quadro storico

pag. 8

1.1. Una prima definizione del reddito di base

pag. 8

1.2. Analisi storica degli strumenti di supporto al reddito

pag. 12

1.2.1. 1500 - 1700 - da Thomas More alle poor laws: l'idea di reddito minimo

1.2.2. 1700 - L'assicurazione sociale di Condorcet: lo sviluppo del principio di universalità e non condizionalità del sostegno al reddito

1.2.3. 1800: la nascita delle moderne istituzioni sociali, Fourier, Mill, Charlier e il reddito di base incondizionato

1.2.4. XX secolo: il dibattito internazionale e la costituzione dell'Alaska Permanent Fund

1.3. Le recenti trasformazioni del lavoro

pag. 30

1.4. Conclusioni

pag. 32

2. Studio critico delle misure mirate

pag. 34

2.1. Le forme di sostegno al reddito

pag. 37

2.1.1. La social security come stabilizzatore automatico

2.1.2. Soglie di reddito e scale di equivalenza

2.1.3. Le politiche mirate per la disoccupazione

2.2. I pregi delle misure mirate

pag. 48

2.3. I difetti delle misure mirate

pag. 50

2.3.1. Costi burocratici

2.3.2. Distorsioni informative

2.3.3.	Azzardo morale e frodi	
2.3.4.	Perdita di efficienza selettiva orizzontale e verticale	
2.3.5.	Distorsioni motivazionali: la trappola della disoccupazione	
2.4.	Riforme e soluzioni possibili	pag. 60
2.4.1.	Soluzioni per la trappola della disoccupazione	
2.4.2.	L'integrazione con il sistema fiscale	
2.5.	Conclusioni	pag. 65
3.	Obiettivi e impatto sulle scelte di lavoratori e consumatori	pag. 66
3.1.	Caratteri del BI e varianti	pag. 67
3.1.1.	Obiettivi e fundamenta morali	
3.1.2.	Middle range effect	
3.1.3.	Tassonomia delle possibili configurazioni	
3.1.4.	Integrazione dei sistemi fiscale e di protezione sociale	
3.2.	Impatto sul comportamento dei beneficiari	pag. 77
3.2.1.	Approccio al lavoro	
3.2.2.	Incentivi e margine intensivo	
3.2.3.	Spostamento degli incentivi a lavorare	
3.2.4.	Impatto del reddito di cittadinanza per categorie diverse	
3.2.5.	Salari di efficienza e incentivi ad investire in presenza di un reddito di base	
3.3.	Allocazioni del tempo alternative al mercato del lavoro	pag. 100
3.3.1.	Incentivi all'investimento in capitale umano	
3.3.2.	Nuovi modelli di consumo	
3.4.	Esperimento Finlandese	pag. 107

4. Politiche economiche per il reddito di base

pag. 110

4.1. Ammontare

pag.112

4.1.1. Individuazione dell'ammontare economicamente sostenibile

4.1.2. Cosa dipende dall'ammontare

4.2. Altre riforme rese possibili dall'introduzione del reddito di cittadinanza

Pag. 114

4.2.1. Amministrazione semplificata

4.2.2. Politiche del lavoro: abolizione del salario minimo

4.2.3. La riorganizzazione della produzione ad Agathotopia

4.2.4. I mercati del lavoro di Agathotopia

4.3. Finanziamento

pag. 125

4.3.1. Ammontare, effetto reddito e finanziamento tramite imposizione fiscale

4.3.2. Diminuzione della disoccupazione naturale

4.3.3. Imposte sul profitto pari al trasferimento mirato

4.3.4. Finanziamento del dividendo sociale ad Agathotopia

4.4. Politiche macroeconomiche: mancato effetto anticiclico

pag. 137

4.5. Conclusioni

pag. 140

5. Conclusioni

pag. 143

Bibliografia

pag. 148

Sitografia

Pag.150

Introduzione

Ogni uomo deve essere lasciato completamente libero di scegliersi il proprio lavoro. Nessuna forma di costrizione deve essere esercitata su di lui. Altrimenti, il suo lavoro non sarà buono per lui, non sarà buono in sé, non sarà buono per gli altri. E per lavoro io intendo semplicemente qualunque genere d'attività.

...

Ora, ho detto che la comunità fornirà attraverso l'organizzazione delle macchine le cose utili, e che le cose belle saranno fatte dall'individuo. Ciò non solo è necessario, ma è il solo modo in cui possiamo assicurarci sia le une che le altre.

Oscar Wilde, L'anima dell'uomo sotto il socialismo, 1891

La tesi si concentra principalmente sul rapporto tra reddito di base e mercato del lavoro e sulle conseguenze che l'introduzione di un reddito di base potrebbe avere sul modello di sviluppo, attraverso l'impatto sull'offerta di lavoro e sui modelli di consumo.

L'argomento è stato scelto in vista dell'esperimento finlandese sul reddito di base, che ha preso il via a Gennaio 2017, con l'obiettivo di indagare proprio l'impatto sulle scelte dei lavoratori. Scopo della tesi è approfondire il reddito di base come modalità alternativa di risolvere ad un tempo le questioni del lavoro e della distribuzione del reddito, considerando le

opportunità offerte e le sfide poste dalle trasformazioni tecnologiche recenti.

Due gli obiettivi principali del lavoro:

- conoscere le potenzialità di un programma di sostegno al reddito universale e gli ostacoli che si frappongono alla sua fattibilità;
- indagare l'impatto sulle scelte dei lavoratori e dei consumatori per quanto riguarda l'allocazione del tempo, e quindi verificare se l'introduzione di un reddito indipendente dal lavoro, universale e incondizionato, sia in grado di modificare radicalmente il modello di sviluppo economico, assecondando le trasformazioni già in atto sia nei modelli di consumo che nel mercato del lavoro.

Per prima cosa è stato necessario fare chiarezza sul concetto stesso di reddito di base, anche attraverso un'analisi storica, a cui è dedicato il primo capitolo.

E' risultata indispensabile una conoscenza approfondita delle politiche di protezione sociale che il reddito di base potrebbe sostituire, per studiare quale impatto hanno sul mercato del lavoro e quali funzioni svolgono nel sistema economico.

Infine, l'analisi degli scritti di autori importanti come Meade, Atkinson e Tobin ha dato il via a una successiva ricerca di studi basati su simulazioni che utilizzassero dati più recenti, per mettere alla prova alcuni dei concetti teorici trovati negli autori citati, dopo le recenti trasformazioni strutturali dei modi di produzione. In particolare l'opera di James Meade è risultata utile ad approfondire gli aspetti su cui si focalizza la tesi.

Le teorie di un altro premio Nobel, Gary Becker, riguardo l'allocazione del tempo hanno gettato luce sull'iniziale ipotesi di una possibile riduzione dei tempi del lavoro a seguito dell'introduzione del basic income, con conseguente diffusione di un nuovo modello di consumo (più orientato verso beni immateriali che richiedono tempo per essere consumati).

Il capitolo 3 è dedicato all'analisi di queste teorie e delle recenti simulazioni che le supportano, mentre nel capitolo 4 si approfondiscono le questioni di politica economica legate al reddito di base: accennando alle possibili fonti di finanziamento, ma soprattutto concentrando l'attenzione sulle reazioni osservabili nel mercato del lavoro e sulle politiche del lavoro perseguibili.

Un quadro organico, in cui le evoluzioni del consumo risultano complementari a quelle dell'offerta del lavoro, è descritto nelle conclusioni, seguito dal compendio delle problematiche emerse per quanto riguarda i diversi aspetti esaminati nei capitoli centrali.

CAPITOLO 1

Quadro storico

1.1 Una prima definizione del reddito di base

La locuzione ‘basic income’, in italiano ‘reddito di base’, viene utilizzata con molteplici significati, apparentemente poco diversi ma spesso implicanti conseguenze molto lontane tra loro. In questo testo viene adottata la definizione di Philippe Van Parijs, secondo cui il reddito di base indica un flusso di ricchezza periodico, non originato da lavoro o investimenti, ma avente la sua fonte in un diritto riconosciuto, senza condizioni, ad ogni singolo individuo da parte della comunità politica di appartenenza e pertanto finanziato dalla comunità nel suo insieme.

Questa definizione distingue il basic income da molte altre proposte e da altri strumenti esistenti. Talvolta la dicitura ‘reddito di cittadinanza’ è utilizzata come una sottocategoria del reddito di base, in quanto specifica i principi alla base del trasferimento e individua specifiche fonti di finanziamento in accordo a tali principi. Nel testo presente si considera sinonimo del più generale concetto di reddito di base, o basic income, a meno che non sia precisato che si intende utilizzare la dicitura ‘reddito di cittadinanza’ in senso stretto.

Alla base del diritto al basic income, infatti, vi possono essere motivazioni morali, filosofiche o anche concrete ed economiche, molto diverse tra loro, che saranno analizzate nel capitolo 3.

In questo capitolo sono esaminati velocemente i tratti distintivi del reddito di base partendo dalla definizione di Van Parijs, per poi procedere a un’analisi

storica dell'idea di basic income al fine di comprendere l'evoluzione di tale definizione.

Perciò è utile riportare le parole di Van Parijs, ovvero la definizione di reddito di base da lui offerta: “Per reddito di base universale (universal basic income, o UBI) io intendo un reddito pagato dallo Stato, ad un livello uniforme e a intervalli regolari, ad ogni membro adulto della società. Il sussidio è pagato, e il suo livello è fisso, a prescindere sia se la persona è ricca o povera, vive sola o con altri, è disposta a lavorare o no. In molte versioni -sicuramente nella mia- il sussidio è accordato non solo ai cittadini, ma a tutti i residenti permanenti. Lo UBI è chiamato ‘di base’ perché è qualcosa su cui una persona può contare con certezza, una fondazione materiale sulla quale può basarsi la vita. Ogni altro reddito, sia esso monetario o costituito da beni e servizi gratuiti, che derivi da lavoro o da risparmi, dal mercato o dallo Stato, può essere legalmente sommato al reddito di base. D'altra parte, niente nella definizione dello UBI, come è intesa qui, lo collega a una qualche nozione di ‘bisogni di base’. Un reddito di base, come qui definito, può essere minore o eccedere l'ammontare che è ritenuto necessario a condurre un'esistenza dignitosa.”¹

I tratti del basic income che emergono sono riassunti nello schema che segue che presenta anche alcuni esempi di misure per il sostegno al reddito che non rientrano in questa definizione, distinguendosi dal reddito di base per una o più caratteristiche.

¹ Van Parijs, P., *A Basic Income for All*, in “Boston Review”, Ottobre-Novembre 2000, (traduzione mia)

BI	NOT BI (esempio)
Trasferimento monetario	Trasferimenti in natura (es. servizi pubblici)
Periodico	Una tantum (basic capital)
Universale	Circoscritto a determinate categorie (in base a soglie di reddito, contributi versati, caratteristiche dei soggetti)
Agli individui	Alle famiglie, alle coppie, ecc
In età lavorativa	Prima o dopo l'età lavorativa (assegno per l'infanzia, pensione sociale)
Senza condizioni	Condizionato (RMG, assegni agli studenti, misure contro la povertà)
Senza attivazione lavorativa	Workfare
Erogato dalla comunità politica di appartenenza	Erogato da enti di protezione dei lavoratori o di altre categorie (assicurazioni)

Tabella 1A: i tratti caratterizzanti il reddito di base, a confronto con altre politiche sociali e altre misure di sostegno al reddito.

Poiché il reddito di base o di cittadinanza è erogato dallo Stato, esso è una voce della spesa pubblica, e in particolare rientra tra i trasferimenti erogati senza contropartita.

La natura monetaria del basic income lo distingue dall'erogazione dei servizi pubblici da parte dello Stato al cittadino e lo accomuna a tutti i trasferimenti assistenziali o assicurativi di carattere selettivo.

La periodicità lo distingue dalle misure una tantum, come il capitale di base che viene erogato in un'unica soluzione in un momento preciso della vita del cittadino².

L'erogazione viene effettuata su base individuale e non su base familiare come avviene per altre misure, perciò non subisce variazioni al variare dello stato di famiglia o al numero dei membri della famiglia stessa.

Hanno diritto al basic income gli individui in età lavorativa o dall'età lavorativa in poi, a seconda delle diverse proposte, senza altre condizioni: questo significa che non occorre provare lo stato di bisogno, come avviene per le misure contro la povertà e che al contrario di molti altri provvedimenti il reddito di base è cumulabile con altri redditi (ad esempio da lavoro) perché tutti vi hanno diritto indipendentemente dal reddito o dall'appartenenza a particolari categorie protette (es. I disabili, gli studenti).

Non si pone come requisito per poter ricevere il reddito di base nemmeno la disponibilità a lavorare, come avviene nel caso di alcuni sussidi di disoccupazione, a cui si perde diritto se non si è disposti a fare dei colloqui di lavoro e ad accettare le offerte che si ricevono. Questo perché, per Van Parijs e gli altri sostenitori del reddito di base, il basic income è pensato come uno strumento finalizzato ad accrescere la libertà individuale e imporre una condizione come l'attivazione lavorativa limiterebbe la libertà dei beneficiari.

Alla fine della sua definizione Van Parijs precisa che non tutte le proposte di basic income estendono come la sua il diritto ai residenti oltre che ai cittadini. Questa proprietà della proposta di Van Parijs non è considerata nel presente testo come un tratto distintivo del basic income. Il problema dell'inclusione dei

² Presumibilmente alla fine della scuola dell'obbligo per permettere al beneficiario di avviare un'attività o di pagare gli studi avanzati.

residenti nel programma non viene affrontato nella tesi perché si ritiene che la soluzione debba essere consequenziale alla scelta delle fonti di finanziamento³. A sua volta la scelta delle fonti di finanziamento è legata al principio su cui si fonda il diritto al basic income e ai limiti del budget statale. Questi aspetti sono trattati nei prossimi capitoli.

1.2. Analisi storica degli strumenti di supporto al Reddito

Per ripercorrere la storia dell'idea stessa di un reddito universale, erogato in modo slegato dal lavoro, bisogna tornare indietro nel tempo di qualche secolo. Il Basic Income Network, la rete internazionale per il reddito di base, propone sul sito una breve storia di questa idea, evidenziando le tappe fondamentali del pensiero che hanno condotto al reddito di base.

- ❖ l'idea di una soglia di reddito minimo garantito risale al 16° secolo;
- ❖ l'idea di non-condizionalità si fa strada nel 18° secolo;
- ❖ Il principio di universalità del sostegno al reddito nasce attorno alla metà del 19° secolo;
- ❖ l'inizio di un dibattito internazionale sul reddito di base universale risale al XX secolo.

Tabella 1B: le tappe storiche principali dell'idea di reddito di base universale

³ Ad esempio, se il reddito di base è finanziato con la fiscalità generale che grava anche sui residenti e non solo sui cittadini, perché escludere i residenti?

In questo racconto le radici storiche del reddito di cittadinanza sono individuate in tre diversi momenti della Storia, e in particolare nella nascita di tre idee che insieme danno vita al concetto moderno di un reddito di base universale e incondizionato.

1.2.1. 1500 - 1700 - da Thomas More alle poor laws: l'idea di reddito minimo

L'idea di una soglia di reddito minimo è la più antica. Thomas More accenna per la prima volta alla necessità di fornire un mezzo di sussistenza a tutti. La proposta di More ha lo scopo di prevenire i furti più efficacemente di quanto non possano fare pene severe e persino esagerate. Per sostenere questa ipotesi More fa pronunciare queste parole a Raffaele Itlodeo, protagonista del suo *Libellus vere aureus, nec minus salutaris quam festivus de optimo rei publicae statu, deque nova insula Utopia*: “nessuna punizione al mondo fermerà le persone dal rubare se questa è l'unica via che hanno per procurarsi del cibo”⁴.

Thomas More era influenzato dalle idee umaniste del Rinascimento che avevano radicalmente cambiato l'idea secondo la quale la povertà è un problema da risolvere attraverso l'opera misericordiosa della Chiesa e la generosità dei privati cittadini: maturano i tempi per concepire un intervento delle istituzioni politiche.

Dieci anni dopo la pubblicazione del testo di More, nel 1526, un altro umanista, amico di Thomas More, riprende più dettagliatamente il tema del

⁴ Traduzione tratta dal sito italiano del Basic Income Network.

reddito minimo: Johannes Ludovicus Vives argomenta in favore di un sostegno ai redditi dei poveri nel suo memoriale *De Subventione Pauperum*, indirizzato al sindaco di Bruges.

Il reddito minimo che secondo Vives il governo municipale dovrebbe garantire ai cittadini poveri è condizionato alla loro volontà di lavorare: non si tratta quindi di una misura universale (i destinatari sono i poveri) né incondizionata. Secondo Vives obbligare i poveri al lavoro serve a finanziare il reddito redistribuito dal governo municipale, ma anche ad allontanare dal vizio in cui si cade se non si ha un'occupazione⁵. L'intento educativo della proposta di Vives è chiaro: infatti lavorare per Vives non è un requisito necessario solo ai poveri per meritare l'aiuto del governo, ma in generale un obbligo anche per chi non ne ha bisogno, proprio perché lavorando non si cade nelle tentazioni e nel vizio. Il lavoro è quindi una condizione necessaria ad avere diritto al reddito distribuito dalle istituzioni, nel progetto di Vives, non per ragioni economiche ma principalmente per ragioni morali.

E' interessante ricordare, inoltre, il ragionamento con cui Vives spiega le basi filosofiche della sua proposta: secondo Vives il mondo e tutto ciò che contiene appartiene a tutti i figli di Dio, e dunque chi possiede qualcosa è un ladro che l'ha sottratta al possesso di tutti, e che pertanto ha l'obbligo di 'restituire' a chi vive nel bisogno. Da questa argomentazione ricaviamo l'informazione che per Vives il "bisogno" è ancora un requisito fondamentale ad avere diritto al reddito redistribuito, come infatti era in questa fase della storia degli strumenti di supporto al reddito.

⁵ Vives accenna in un certo senso a quella che oggi è definita 'cultura della povertà' o 'cultura della dipendenza'

Attraverso il suo schema Vives vuole trovare un modo di esercitare la 'compassione' cristiana tramite l'organizzazione pubblica, affinché sia gestita in modo più efficiente di quanto non farebbe un privato.

Nella pratica, Vives ha ispirato lo schema applicato dalla municipalità di Ypres nelle Fiandre pochi anni dopo e probabilmente anche le *Poors Law* inglesi del 1576.

1.2.2. 1700 - L'assicurazione sociale di Condorcet: lo sviluppo del principio di universalità e non condizionalità del sostegno al reddito

L'idea molto più radicale di una misura universale e non condizionata né al bisogno né all'attivazione lavorativa nasce da un breve riferimento fatto dal matematico, economista e filosofo Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, Marchese di Condorcet, noto come Nicolas de Condorcet, nel testo con cui introdusse l'idea di assicurazione sociale, ovvero il suo *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* (Abbozzo di un ritratto storico dei progressi dello spirito umano), scritto in prigione nel 1794 e pubblicato postumo nel 1795. L'accenno di Condorcet a un reddito redistribuito in modo slegato dal lavoro e da condizioni di bisogno fu poi successivamente sviluppato da Thomas Paine.

Condorcet, da matematico, vuole applicare il calcolo alle possibilità della vita e utilizzare l'investimento di denaro come strumento per assicurare tutte le famiglie, ricche e povere, dal rischio di morte o malattia del capofamiglia. Non si ferma però ad illustrare il funzionamento dell'assicurazione sociale, aggiunge infatti che i fondi raccolti con i contributi degli assicurati dovranno essere utilizzati anche per garantire ad ogni cittadino arrivato all'età adulta un capitale per avviare la propria attività lavorativa. Questa proposta corrisponde

a ciò che oggi è denominato 'basic capital' o 'capitale di base', una misura simile è stata presente in Danimarca fino al 2012, lo *Starthjælp*.

Thomas Paine, due anni dopo la pubblicazione postuma del lavoro di Condorcet, riprende l'idea del matematico francese di fornire a tutti i giovani una somma di denaro con cui avviare la propria esistenza economica, proponendo però un metodo di finanziamento più radicale: una tassa sul patrimonio fondiario. Secondo Paine infatti la terra appartiene a tutti, mentre è di proprietà esclusiva di chi la lavora solamente il valore aggiunto prodotto dall'agricoltore. Chi utilizza la terra deve pertanto, alla comunità in cui vive, l'affitto del terreno. Con quella che è fondamentalmente pura fiscalità, basata su una limitazione filosofica del concetto di proprietà privata a favore dei diritti dell'intera comunità, Paine propone di finanziare due misure di sostegno al reddito condizionate dall'appartenenza a una determinata fascia di età:

- un reddito di avviamento a tutti coloro che compiono 21 anni, ricchi o poveri,
- un reddito di sostegno per la vecchiaia a tutti coloro che superano i 50 anni, reddito che si va ad aggiungere ad una pensione finanziata tramite il versamento di contributi.

Le idee di Condorcet e Paine saranno realizzate in Europa quasi un secolo più tardi, a partire dalla Germania: la nascita dell'assicurazione sociale ha ridotto nel tempo l'importanza dell'assistenza sociale tradizionale, fondata su principi morali e superata dalla nascita di istituzioni moderne. Tuttavia l'assistenza sociale finanziata da fiscalità generale di Paine, almeno sotto l'aspetto dell'incondizionalità, ci appare oggi più vicina alle moderne idee sul reddito di base.

1.2.3. 1800: la nascita delle moderne istituzioni sociali, Fourier, Mill, Charlier e il reddito di base incondizionato

Prima di arrivare allo sviluppo dell'assicurazione sociale l'idea del basic capital, ossia quella di dotare tutti i giovani di una somma di denaro con cui avviare un'attività lavorativa o pagare gli studi, viene ripresa dal filosofo francese François Huet, che propone nel suo *Le Règne social du christianisme* (Il Regno sociale del cristianesimo) del 1853 di finanziare una simile dotazione di denaro tassando unicamente le proprietà ereditate, in questo modo ridistribuendo la ricchezza ereditata tra i giovani.

Questa idea con radici così lontane è stata ripresa nel lavoro di Bruce Ackerman e Anna Alstott, *The Stakeholder Society*, del 1999, in cui i due professori di Yale propongono di assegnare a ogni cittadino americano 20.000 dollari l'anno per 4 anni a partire dal compimento del ventunesimo anno di età, con l'obiettivo di eguagliare le opportunità offerte a ogni ventunenne indipendentemente dalla famiglia di provenienza e dalla ricchezza privata di cui possono disporre. Il capitale di base quindi è ancora considerato uno strumento potenzialmente in grado di ridurre la disuguaglianza sempre crescente dal punto di vista dei redditi e della ricchezza privata, portando le opportunità di chi inizia la vita adulta a non scendere mai sotto un livello minimo (quello garantito dal basic capital). La particolarità della proposta di Ackerman e Alstott è che gli 80.000 dollari sono considerati un prestito, da restituire alla morte con gli interessi (per un totale, in media, di 250.000 dollari), cosicché l'aumento delle tasse sulla popolazione più abbiente, necessario a finanziare inizialmente il programma, potrebbe essere ridotto gradualmente quando una volta che il programma entra a

regime, e i capitali affidati iniziano a rientrare nelle casse statali, alla morte dei beneficiari.

Mentre Huet ritorna quindi su un'idea ancora oggi tanto attuale, lo scrittore francese Charles Fourier, ripartendo dalle idee di Vives e Paine e interpretandole in modo più radicale, scrive, nel suo *La Fausse Industrie* del 1836, che la 'civiltà' ha sottratto a ciascun uomo il diritto di cacciare, pescare, raccogliere frutta selvatica e lasciar pascolare liberamente il proprio bestiame. Fourier ne conclude che il corpo sociale espressione di tale civiltà ha dunque il compito di garantire la sussistenza di tutti coloro che non riescono a provvedere ai propri bisogni sotto queste condizioni. Secondo Fourier a ciascuno dovrebbero essere forniti gratuitamente riparo e tre pasti al giorno. Tuttavia Fourier ammette che questo potrebbe disincentivare l'uomo a lavorare, e ne deduce la necessità di rendere attraente il lavoro per far sì che sia desiderabile lavorare indipendentemente dai propri bisogni materiali. La proposta di Fourier non è universale, ma è incondizionata: si rivolge unicamente a chi non riesce a soddisfare i propri bisogni, ma non richiede l'attivazione lavorativa dei beneficiari. Per evitare un impatto negativo sull'offerta del lavoro, il lavoro deve essere reso attraente, non obbligatorio come avverrebbe se se ne facesse un requisito necessario a beneficiare del reddito redistribuito.

L'idea di progettare il lavoro perché risulti attraente a chi è tenuto a praticarli è stata rispolverata recentemente dalla game designer Jane McGonigal⁶ e in un certo senso la vediamo già applicata nella filosofia di molte moderne aziende incentrate sul lavoro creativo e studiate per favorire la felicità dei dipendenti.

⁶ McGonigal, J., *Reality is broken. Why Games Make Us Better and How They Can Change the World*, Vintage, 2012.

L'esempio più noto e più discusso è costituito forse dal “*Google office*”, ormai divenuto un modello sia in fatto di design del luogo di lavoro che in quanto strategia per promuovere la creatività e la produttività degli impiegati⁷.

Uno dei seguaci di Fourier, Joseph Charlier, pubblica nel 1848 un'opera che contiene la prima formulazione di un vero e proprio reddito di base come inteso oggi. L'opera di Charlier è intitolata *Solution du problème social ou constitution humanitaire* (Soluzione del problema sociale o costituzione umanitaria). Charlier propone di distribuire su base quadrimestrale un ‘*minimum*’, ovvero un reddito minimo, a tutti i cittadini, calcolato annualmente a partire dal valore locativo di tutte le proprietà terriere. Nella capacità della terra di produrre il minimo necessario a tutti per vivere Charlier pone le fondamenta filosofiche del suo *minimum*, per questo lo ribattezza in seguito “dividendo territoriale”.

Anche il filosofo ed economista inglese John Stuart Mill è stato un ammiratore di Fourier, nel suo *Principles of Political Economy* del 1848, scrive che il Fourierismo è riuscito a coniugare socialismo e proprietà privata, rispettando persino la capacità di ereditare, e prendendo in considerazione il Capitale tanto quanto il Lavoro per la redistribuzione della ricchezza tra i fattori. Il sistema attraverso il quale ciò è possibile, secondo Mill, è proprio il reddito di base: dopo aver distribuito un reddito di sussistenza a tutta la popolazione, un reddito quindi universale ed incondizionato, avendo garantito la sopravvivenza di tutti, si può passare ad assegnare la ricchezza restante in proporzioni diverse, da determinare, tra i tre fattori: Lavoro, Capitale, Talento. La redistribuzione della ricchezza che permette la soddisfazione dei bisogni

⁷ Coleman, A., *Is Google's model of the creative workplace the future of the office?*, in “The Guardian”, 11 Febbraio 2016

secondari, essendo quelli primari soddisfatti grazie al basic income, può essere lasciata alle dinamiche di mercato senza temere di dover pagare gravi costi sociali.

A metà del XIX secolo quindi l'idea di un reddito di base come lo intendiamo oggi, universale e incondizionato, è giunta a maturazione. Tuttavia bisogna aspettare il secolo successivo perché abbia inizio un vero dibattito in proposito.

1.2.4. XX secolo: il dibattito internazionale e la costituzione dell'Alaska Permanent Fund

In tre momenti del XX secolo il dibattito sul reddito di base si farà particolarmente acceso, anche se cambieranno da periodo a periodo i termini utilizzati per indicare tale proposta. Negli anni '70 del secolo nascerà il primo sistema di reddito di cittadinanza.

Lo schema seguente riassume i momenti salienti del XX secolo e le idee affini al reddito di base discusse in questo secolo. Nel capitolo 3 saranno esaminate con maggiore accuratezza le differenze tra le varie forme di reddito di base, fondate soprattutto sulle diverse giustificazioni filosofiche e i diversi obiettivi che ciascuna forma universale e incondizionata di sostegno al reddito si propone di realizzare.

Momenti salienti del XX secolo:

- ❖ Nel periodo tra le due guerre, nel Regno Unito, si parla di 'dividendo sociale', 'bonus statale', 'dividendo nazionale', per indicare un reddito di base incondizionato e universale;
- ❖ Negli anni '60 e '70, negli USA, si discute di 'demogrant' e 'negative income tax';
- ❖ Dalla fine degli anni '70 e per tutti gli anni '80 il dibattito guadagna vivacità nei paesi dell'Europa nord-occidentale;
- ❖ Nel 1976 nasce il primo vero sistema di reddito di base: l'Alaska Permanent Fund, un fondo finanziato dai ricavi legati all'attività estrattiva in Alaska, fondato con una modifica della costituzione dello Stato e gestito da un'azienda pubblica, distribuisce annualmente dividendi a tutti gli abitanti con alcune condizioni di residenza.

Tabella 1C: le tappe del XX secolo.

A riprendere il dibattito nel Regno Unito, nel primo dopoguerra, è il matematico e filosofo inglese Bertrand Russell, Nobel per la letteratura, che pubblica nel 1918 il suo *Roads to Freedom* (Vie per la Libertà). In questa opera Russell disegna un modello sociale che combina comunismo e anarchismo, una cui componente fondamentale è un reddito di base universale e incondizionato 'sufficiente per le necessità'. Secondo Russell nessuno, dopo aver terminato gli studi, dovrebbe essere obbligato a lavorare,

per questo tutti dovrebbero ricevere un minimo con cui sopravvivere, mentre coloro che desiderano lavorare guadagnano il resto per soddisfare bisogni secondari e terziari.

Sempre nel 1918 viene pubblicato il libello *Scheme for a State Bonus* di Dennis e Mabel Milner. Dennis e Mabel Milner erano quaccheri, il marito, ingegnere e membro del partito Labour, elabora ulteriormente le tesi del libello nel suo *Higher Production by a Bonus on National Output*, del 1920, in cui, centrale tra i numerosi argomenti a favore, è la tesi dell'efficienza, secondo cui un reddito di base universale e incondizionato permetterebbe di migliorare l'organizzazione economica e sociale abbastanza da ripagare i costi per finanziarlo.

Un altro ingegnere inglese, il Maggiore Clifford H. Douglas, propone nel 1924 l'introduzione di un 'credito sociale' o 'dividendo nazionale', argomentando con motivazioni prettamente economiche: la necessità di sostenere il consumo di una popolazione impoverita dalla guerra, perché divenisse in grado di assorbire l'offerta della sempre più produttiva industria inglese.

Nello stesso periodo l'idea di un reddito di base universale e incondizionato prende piede in un circolo ristretto di intellettuali laburisti, tra cui l'economista George D.H. Cole, il primo a parlare di 'dividendo sociale' nel 1935.

L'argomentazione di Cole è sia economica che etica: la capacità produttiva della nazione è frutto del lavoro presente e del progresso tecnologico e culturale passato, patrimonio di tutta la popolazione. Pertanto, secondo Cole, solamente la parte di ricchezza che resta, dopo aver distribuito tra tutti un dividendo sociale, deve essere allocata per remunerare e incentivare il lavoro presente dei diversi fattori produttivi. Cole è anche il primo ad utilizzare

l'espressione inglese 'basic income', reddito di base, presentando John Stuart Mill nel suo *History of Socialist Thought* del 1953.

Il dividendo sociale di Cole è difeso anche dal Nobel per l'Economia James Meade nel suo *Outline of an Economic Policy for a Labor Government* (Schema di una Politica Economica per un Governo Labor) del 1935 e in molti altri suoi scritti.

Per Meade la garanzia di reddito svincolato dal lavoro era una necessaria preconditione per aprire alla partecipazione dei lavoratori al rischio di impresa, una preconditione necessaria a costruire un sistema fondato su un mercato libero, dove anche il principio dell'uguaglianza dei salari e il salario minimo lasciano il posto a alla "partnership capitale-lavoro". La realizzazione della *Labour Capital Partnership*, in cui le azioni di lavoro votano sulla gestione dell'impresa come quelle di capitale, conduce alla nascita di un'economia nuova, descritta da Meade nel suo libro *Agathotopia*.

L'economia della partnership, che si rivolge a tutti i capitalisti e i socialisti desiderosi di ottenere il meglio da entrambi i sistemi.

Il dividendo sociale di Meade è letteralmente un dividendo dello Stato: grazie alla "nazionalizzazione al rovescio"⁸ lo Stato può investire l'enorme capitale di cui dispone come farebbe un privato, in imprese gestite da privati, per poi ricevere i dividendi di tali investimenti e ridistribuirli ai singoli cittadini, garantendo a tutti un reddito indipendente dal lavoro. I beni ereditati, nel progetto di Meade, sono pesantemente tassati, per garantire l'eguaglianza di partenza e i capitali privati sono tassati in modo tale che il 50% del credito resti sempre in mano pubblica, senza però superare mai questa soglia in

⁸ Il progetto di Meade prevede la vendita di ogni azienda pubblica e la conseguente accumulazione di un ingente capitale: lo Stato in questo modo 'nazionalizza' il 50% della ricchezza produttiva del Paese, vendendo le proprie aziende.

modo da garantire il funzionamento concorrenziale delle imprese e della borsa.

Questi elementi (dividendo sociale, *labour capital partnership*, nazionalizzazione alla rovescia, fiscalità che favorisce l'accesso alla proprietà) sono alla base di un nuovo rapporto tra proprietà, reddito e lavoro che Meade illustra immaginando la società utopica di Agathotopia⁹.

Tra i liberali, nello stesso periodo, Juliet Rhys-Williams e William Beveridge sono i nomi legati alle misure di sostegno del reddito. La Rhys-Williams propone un “nuovo contratto sociale” incentrato sull’introduzione di un basic income¹⁰ e di una “tassa negativa sul reddito” (idea che tornerà più avanti). Beveridge non propone invece nulla che somigli a un reddito di cittadinanza, ma sostiene la necessità di stabilire un reddito minimo nazionale, coniugato con un più ampio schema di benefit per l’infanzia e una assicurazione sociale. La proposta del direttore della London School of Economics prevale presto su tutte le altre, spegnendo il dibattito sul reddito di base nel Regno Unito.

Bisogna aspettare gli anni ‘60 perché si torni a parlare di basic income, questa volta in America.

L’economista e futurista inglese Robert Theobald, partendo dall’assunto per cui l’automazione renderà il lavoro obsoleto e aumenterà la produzione,

⁹ Meade, J.E., *Agathotopia : the economics of partnership. A tract for the times addressed to all capitalists and socialists who seek to make the best of both worlds*, Edinburgo, Aberdeen University Press, The David Hume Institute, 1989

¹⁰ Il basic income proposto da Lady Rhys Williams è universale ma condizionato alla disponibilità a lavorare.

afferma che in un futuro non troppo lontano si renderà necessario sostenere il consumo attraverso dotazioni di reddito elargite dallo Stato.

Il premio Nobel per l'Economia Milton Friedman, nel suo *Capitalism and Freedom* del 1962, sostiene una radicale semplificazione del sistema di Welfare americano tramite l'istituzione di una 'negative income tax', ovvero una tassa sul reddito lineare che integra il sistema fiscale, l'assicurazione sociale e ogni altro tipo di trasferimenti, poiché assume valori negativi al di sotto di una certa soglia di reddito. Nel disegno di Friedman l'istituzione della NIT è la prima tappa di un percorso ideale verso un'economia priva di trasferimenti statali e puramente capitalista.

Nello stesso periodo alcuni economisti liberali, tra cui James Tobin e John Galbraith, difendono la necessità di stabilire un sistema di misure sociali tale da garantire a tutti la disponibilità di un certo reddito minimo (*guaranteed minimum income*) e da combattere la dipendenza dai programmi assistenziali.

Nel 1967 Tobin, Pechman e Miezkowki, in una loro analisi tecnica sulla Negative Income Tax di Friedman, propongono l'introduzione di alcune modifiche che li portano a sostenere uno schema radicalmente diverso. Innanzitutto viene meno l'intento semplificatore del disegno di Friedman¹¹, poiché la proposta di Tobin, Pechman e Miezkowki non è progettata per sostituire ogni tipo di previdenza e assistenza sociale e ogni altro trasferimento statale. Ma ai fini di una storia del reddito di base è ancora più importante il fatto che Tobin, Pechman e Miezkowki sostengono l'introduzione

¹¹ Nel progetto di Friedman l'integrazione completa del sistema di sicurezza sociale con quello fiscale avrebbe permesso di arrivare gradualmente a un'economia statale senza trasferimenti.

di un pagamento automatico a tutti i cittadini, senza condizioni di alcun tipo, denominato '*demogrant*'. Il *demogrant* è quindi un vero e proprio reddito di cittadinanza universale e incondizionato, anche se nello schema di Tobin è distribuito su base familiare e non individuale: ogni famiglia riceve un reddito dipendente dalla composizione del nucleo familiare e vede tassati i redditi da lavoro che aggiunge a questo reddito ad un tasso uniforme. James Tobin, insieme a Paul Samuelson, John Kenneth Galbraith e molti altri economisti, sottoscrive nel 1968 una petizione per adottare negli Stati Uniti un sistema di garanzia del reddito. La petizione porta all'istituzione del *Family Assistance Plan*, un piano disegnato dal democratico Daniel Patrick Moynihan per l'amministrazione repubblicana del Presidente Nixon: il piano viene adottato dalla Camera dei Rappresentanti nel 1970, prevede l'eliminazione dei programmi di aiuto alle famiglie povere e incorpora un reddito garantito per i lavoratori molto vicino alla Negative Income Tax, ma viene rigettato da una commissione del Senato nel 1972. Nello stesso anno il democratico George McGovern si presenta alle elezioni presidenziali includendo nel proprio programma l'istituzione di un *demogrant*, su consiglio di James Tobin. Il Presidente Nixon viene confermato nella carica, sconfiggendo McGovern, e segnando la fine della presenza del reddito di base tra le misure politiche più discusse negli Stati Uniti.

In Europa il dibattito sul basic income si anima attorno alla fine degli anni '70 e per tutto il decennio successivo. Nel 1976 l'olandese J.P. Kuiper, professore di medicina sociale alla Libera Università di Amsterdam, pubblica *Arbeid en inkomen : twee plichten en twee rechten* (Lavoro e reddito: due doveri e due diritti) in cui cerca di risolvere il problema dell'impatto che hanno sia il troppo lavoro che la mancanza di lavoro sulla salute umana. A tal fine,

nel suo libro propone di slegare lavoro e reddito per contrastare la deumanizzazione causata dal lavoro retribuito. Kuiper chiama “reddito garantito” lo strumento che assicurerebbe alle persone l'autonomia e l'indipendenza necessarie a vivere una vita sana sotto ogni aspetto.

Nel 1977 un piccolo partito della sinistra radicale, il *Politieke Partij Radicalen*, diventa il primo partito in Europa a sedere in un parlamento nazionale includendo nel proprio programma elettorale il reddito di base, in olandese *basisinkomen*.

Il movimento, sempre in crescita, guadagna il sostegno del sindacato del settore alimentare, il *Voedingsbond*, parte della Confederazione dei Sindacati FNV, i cui iscritti sono in prevalenza donne e lavoratori part-time. Il *Voedingsbond* difende la proposta di un reddito di base abbinandola alla riduzione delle ore lavorative e contribuisce alla nascita dell'associazione olandese per il reddito di base universale.

Nel 1985 il prestigioso WRR - *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (Consiglio Scientifico per le Politiche di Governo) pubblica un report in cui raccomanda l'introduzione di un reddito di base parziale, universale e incondizionato, ma insufficiente a coprire i bisogni di una singola persona, e quindi progettato per rimpiazzare il sistema olandese di reddito minimo, condizionato all'attivazione lavorativa.

In Danimarca nel 1978 esce con grande successo *Oprør fra midten* (Ribellione dal centro), opera firmata dall'ingegnere e scienziato Niels Meyer, dall'esponente del partito liberale sociale Radikale Venstre Kristen Helveg Petersen e dallo scrittore e critico letterario Villy Sørensen. Nel loro best seller i tre autori sostengono un progetto simile al reddito di cittadinanza universale, denominandolo 'salario di cittadinanza'.

Più tardi, il dibattito prende piede nel Regno Unito e in Germania. Nel 1984 nasce in Inghilterra il gruppo di ricerca BIRG- *Basic Income Research Group* guidato da Bill Jordan e Hermione Parker, che nel 1998 diventa il *Citizen's Income Trust*, e guadagna le simpatie dell'editore del *Financial Times* Samuel Brittan e del partito liberal-democratico. Tuttavia il reddito di base non diventa un argomento di dibattito mainstream nel Regno Unito.

In Germania, sempre nel 1984, viene pubblicato *Befreiung von Falscher Arbeit* (Liberazione dal Falso Lavoro) di Thomas Schimd, che viene seguito da molte altre pubblicazioni sostenute dal movimento ecologista. Nello stesso periodo un professore di finanza pubblica dell'Università di Francoforte, Joachim Mitschke, inizia una campagna in favore del *Bürgergeld* ovvero del reddito di cittadinanza, somministrato nella forma di una *Negative Income Tax*. Il sociologo marxista Claus Offe e l'esperto di processi decisionali Fritz Scharpf si dicono favorevoli a sviluppare ulteriormente il dibattito, che però subisce un rallentamento a seguito della caduta del muro e della riunificazione della Germania, per poi riprendere solo nel 2005.

L'argomento è stato dibattuto anche in Francia a partire dalla proposta di André Gorz del 1985 di condizionare la distribuzione di un reddito di base per tutti a un servizio sociale altrettanto universale di 20,000 ore da svolgere nell'arco dell'intera vita. Più tardi, a partire dal 1996, Gorz sosterrà la necessità di una *allocation universelle* (allocazione universale) o *revenu d'existence* (reddito di esistenza) completamente incondizionato.

Anche Yoland Bresson e Alain Caillé si esprimono a favore di un 'reddito di esistenza'. Mentre il filosofo politico Jean-Marc Ferry sostiene il diritto al reddito di base universale come proprio del cittadino europeo, spostando

l'attenzione sul ruolo dell'Unione Europea, e sostenendo la necessità di sviluppare un settore 'quaternario' di pubblica utilità sociale.

Nel Settembre del 1986, in Belgio, a Louvain-la-Neuve, un gruppo di ricercatori dell'Università di Louvain, appartenenti al Collectif Charles Fourier, organizza il primo incontro di tutti i sostenitori del reddito di base, finanziandosi con il premio ottenuto ad un concorso sul futuro del lavoro. In questa occasione i partecipanti fondano il BIEN, il *Basic Income European Network*, che nel 2004, data la partecipazione sempre crescenti di non-europei ai meeting del gruppo, diventa il *Basic Income Earth Network*. Nel 2006 si tiene il primo congresso fuori dall'Europa, all'università Città del Capo, nella Repubblica Sudafricana.

Nel decennio precedente la nascita dell'attuale BIEN, e precisamente nel 1976, diventa realtà in Alaska l'unico modello di reddito universale ad oggi esistente: l'Alaska Permanent Fund, un fondo di investimenti finanziato con i proventi generati dal più grande giacimento petrolifero del Nord America, a Prudhoe Bay. L'obiettivo della creazione del fondo è distribuire tra la generazione presente e quella futura la ricchezza generata dal giacimento. Il fondo eroga ogni anno un dividendo a tutti i residenti dell'Alaska¹².

L'implementazione del programma inizia nel 1982 e attualmente ne beneficiano circa 740 mila abitanti dello stato. Il dividendo corrisponde a una parte dell'interesse medio guadagnato nei precedenti 5 anni dall'*Alaska Permanent Fund*. Mentre nei primi anni gli investimenti del fondo riguardano esclusivamente l'economia pubblica e seguono quindi le fortune

¹² Inizialmente il dividendo è distribuito in proporzione al numero di anni vissuti nello Stato, ma a seguito di una pronuncia della Corte Suprema Federale, il sostegno al reddito diventa genuinamente universale e l'unico requisito necessario è aver vissuto in Alaska per 6 mesi.

dell'economia locale, successivamente il fondo diventa un portafoglio internazionale, i dividendi distribuiti possono quindi controbilanciare i trend della situazione economica locale anziché risentirne, funzionando da stabilizzatori automatici dell'economia. Il dividendo distribuito nel 2015 ammonta a 2,072 dollari annui, non si tratta quindi di cifre in grado di coprire i bisogni primari del cittadino dell'Alaska, tuttavia la misura rispetta i requisiti di individualità, universalità e incondizionalità propri del reddito di base.

1.3. Le recenti trasformazioni del lavoro

L'associazione Adapt¹³ ha pubblicato un working paper in cui Francesco Seghezzi¹⁴ propone una periodizzazione delle trasformazioni della produzione, e quindi del lavoro, che hanno coinvolto il sistema economico negli ultimi 40 anni. Secondo la periodizzazione proposta da Adapt, la prima grande trasformazione avvenuta a partire dagli anni '80 si è conclusa nel 2005, con l'avvio di nuovi fenomeni, distinti da quelli precedenti, che persistono ancora oggi. Se dagli anni '80 ai primi anni 2000, con l'introduzione del computer nella gestione della produzione e l'affermarsi dell'economia dei servizi, è iniziato il post-fordismo, caratterizzato dalla fine della produzione di massa tipica della catena di montaggio e dall'aumento delle competenze intellettuali richieste, sia per la gestione dei sistemi informatici che dalla terziarizzazione dell'economia, una nuova rivoluzione si è avviata a partire dalla diffusione degli smartphone, e cioè dopo il 2005. La

¹³ Adapt è una associazione senza fini di lucro, fondata da Marco Biagi nel 2000 per promuovere studi e ricerche nell'ambito delle relazioni industriali e di lavoro.

¹⁴ Seghezzi, F., Le grandi trasformazioni del lavoro - un tentativo di periodizzazione, Working Paper ADAPT University Press, n. 169, Febbraio 2015, p. 10

diffusione dello smartphone ha significato infatti la possibilità di connettersi alla rete internet in ogni momento e quasi ovunque, diffondendo nelle mani della maggioranza dei consumatori quello che di fatto è un potente mezzo di produzione, almeno per quanto riguarda il settore terziario, che ormai ha acquisito un ruolo centrale nelle nostre economie. Contemporaneamente, la cosiddetta economia della conoscenza (qualcuno parla anche di capitalismo cognitivo) ha creato figure lavorative ibride, che si pongono a metà strada tra i lavoratori dipendenti e gli autonomi, utilizzando forme contrattuali particolari. Così, mentre sempre più professioni e mestieri diventano obsoleti perché sostituiti da piattaforme tecnologiche che rendono autonomi i consumatori nella produzione di alcuni beni o servizi, il possesso dei mezzi di produzione industriale diviene sempre meno necessario per avviare un'attività. A questa maggiore libertà di iniziativa, tuttavia, corrisponde, secondo l'articolo di Adapt, "una maggiore responsabilità, in quanto la garanzia di una occupazione sarà la prassi in sempre meno settori".

Le piattaforme tecnologiche, inoltre, non mettono solo a disposizione degli utenti i mezzi di produzione necessari ad avviare una propria attività nell'economia dei servizi, ma si impongono anche come competitor delle imprese organizzate ancora secondo un modello di lavoro dipendente, con il vantaggio di avvalersi del 'lavoro on demand', ovvero di non avere dipendenti e quindi non affrontare i costi fissi legati al lavoro. La diffusione della cosiddetta 'gig economy', ovvero 'economia del lavoretto', impone una riflessione sul venir meno delle forme di protezione del lavoro conosciute finora.

Il reddito di base sembra una possibile risposta ad almeno tre delle trasformazioni del lavoro analizzate:

- L'automazione crescente, ovvero la diffusione di asset capitali in grado di sostituire il lavoro umano, creare maggiore profitto a discapito di un aumento della disoccupazione o di una diminuzione dei salari;
- Le nuove possibilità di iniziativa individuale, che però comportano un rischio sostenibile solo in presenza di fonti di reddito indipendenti dal lavoro;
- L'aumento dei cosiddetti 'lavoratori atipici', che spesso non possono avvalersi delle vecchie forme di protezione del lavoro.

Porre la salvaguardia del reddito disponibile al di fuori dell'ambito lavorativo potrebbe consentire di distribuire i profitti generati dal progresso tecnologico senza un aumento dei salari e quindi della disoccupazione, di sostenere la nuova iniziativa individuale e la piccola imprenditoria, di garantire dal rischio povertà i nuovi lavoratori della Gig Economy.

1.4 Conclusioni

Da Thomas More in poi i fautori delle varie forme di sostegno economico con funzione redistributiva si sono orientati su una varietà di proposte, da quelle più vicine al moderno reddito minimo garantito a quelle incentrate su un capitale di base, arrivando in tempi più recenti alla radicale idea del reddito di base, universale e incondizionato.

I primi pensatori a interessarsi alla questione, come Thomas More e Johannes Vives, condizionano l'aiuto alla disponibilità a lavorare.

Dal secolo dei lumi in poi, i pensatori che contribuiscono al dibattito, come Antoine de Condorcet, Thomas Paine e François Huet, fanno leva soprattutto sul diritto del cittadino a una equa quota della ricchezza prodotta dalla comunità a cui appartiene (idea peraltro già presente in Thomas More),

stavolta però indipendentemente dalla disponibilità a lavorare: si tratta di un diritto di cittadinanza.

Con Fourier e soprattutto con Charlier si abbandona anche la necessità della 'prova dei mezzi' e l'idea di un reddito universale e incondizionato arriva a compimento assieme all'idea che il lavoro debba rendersi 'attraente'.

Nel corso del successivo dibattito avvenuto nel XX secolo, sarà sposata da economisti e premi Nobel come James Tobin, Bertrand Russell, John Galbraith e James Meade.

Tuttavia il reddito di base continua per decenni ad essere un argomento di dibattito esclusivo per accademici e specialisti, e solo in anni recenti l'attenzione pubblica si focalizza su questa proposta.

Ciò è probabilmente dovuto alle recenti trasformazioni del lavoro, che pongono nuove sfide sia per quanto riguarda la lotta alla povertà che per la promozione delle nuove possibilità di sviluppo economico.

CAPITOLO 2

Studio critico delle politiche mirate

Il presente capitolo è dedicato all'analisi delle forme di sostegno al reddito non universali e condizionate.

Prima ancora di addentrarci nell'esame dettagliato di vantaggi e svantaggi delle politiche mirate, tuttavia, vale la pena ricordare un'importante distinzione tra questo tipo di misure e il reddito di cittadinanza: le misure mirate hanno l'obiettivo primario di combattere la povertà e di prevenire i fenomeni ad essa legati che sono fonte di ulteriori spese per l'intera società (come i problemi di salute che possono emergere in condizioni economiche sfavorevoli, la diminuzione del capitale umano disponibile¹ con conseguente perdita di produttività, la propensione all'illegalità²).

L'obiettivo del reddito di cittadinanza è diverso: non coincide con la lotta alla povertà, sebbene possa comportare una maggiore redistribuzione della ricchezza e quindi una diminuzione delle condizioni di disuguaglianza economica. Soprattutto l'obiettivo del reddito di cittadinanza non è la reintegrazione dei beneficiari nel mercato del lavoro. Secondo Philippe Van Parijs³ l'obiettivo del basic income è piuttosto la "reale libertà delle persone": un programma di reddito di base è un modo di garantire a tutti i mezzi di cui hanno bisogno per perseguire "la loro idea

¹ Dovuta alla dispersione scolastica e in generale l'abbandono degli studi a causa dell'impossibilità di sostenerne i costi o della necessità di lavorare.

² L'illegalità comporta una serie di altri costi, necessari per garantire la sicurezza, prevenire i reati, perseguire il comportamento illegale e sanzionarlo.

³ Van Parijs, P., *Why the surfers should be fed* (1999)

di una buona vita, qualsiasi essa sia”.

Sia le misure mirate che il reddito di base hanno un effetto redistributivo sulla ricchezza dell'intera economia. Come spiegato da Fitzpatrick⁴ nel suo testo introduttivo al dibattito sul reddito di cittadinanza, esistono principalmente due forme di redistribuzione: verticale e interna al ciclo vitale. La redistribuzione verticale implica un passaggio da categorie che ne ricavano una perdita netta a categorie che ne ricavano un guadagno, ad esempio ciò si verifica quando i contribuenti di una fascia di reddito alta sono tassati per finanziare politiche a favore di una fascia di reddito bassa (sussidi contro la povertà).

La redistribuzione interna nel ciclo vitale di una persona, invece, avviene quando le risorse disponibili durante un periodo della vita di qualcuno vengono spostate e rese disponibili durante un altro periodo. L'esempio tipico di questo tipo di redistribuzione si ha con le pensioni che tutelano il rischio longevità o altri rischi legati all'impossibilità di lavorare (invalidità, malattia, ecc). Un altro esempio di redistribuzione di risorse tra momenti diversi della vita della stessa persona è dato dalle assicurazioni. Un esempio di questa seconda tipologia di redistribuzione è l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, finanziata con contributi legati ai contratti lavorativi.

Per tornare quindi agli obiettivi delle misure mirate, l'assicurazione contro la disoccupazione ha lo scopo di sostenere il lavoratore che ha perso l'impiego durante la ricerca di un altro lavoro, in modo da evitare che la presente situazione di mancanza di reddito ostacoli tale ricerca per l'assicurato, condannandolo a un costante peggioramento della propria condizione economica dalla quale diventa sempre più difficile, se non

⁴ Fitzpatrick, T., *Freedom and Security - An introduction to the Basic Income Debate* (1999)

impossibile, risollevarsi (trappola della povertà⁵). Un lavoratore che non può finanziare la propria formazione per aggiornarsi, riqualificarsi e tornare sul mercato del lavoro o che semplicemente non ha modo di cercare una nuova occupazione perché è stato sfrattato o non può permettersi di curare un problema di salute o è sommerso dai debiti, rappresenta per l'economia una perdita di produttività.

E' per evitare questo tipo di danno economico collettivo che la comunità politica è disposta a due tipi di sacrificio economico⁶: finanziare misure mirate di sostegno al reddito dei suoi membri poveri tramite fiscalità generale (sussidi di disoccupazione o contro la povertà), oppure pagare il prezzo legato alla distorsione del mercato del lavoro conseguente all'introduzione obbligatoria dei contributi necessari a finanziare un'assicurazione contro la disoccupazione⁷.

L'esame di quali sacrifici una comunità politica deve assumersi per finanziare, invece, il basic income sarà svolto nel capitolo 3 e 4, si cercherà anche di dare risposta a un'altra domanda: cosa può spingere a sopportare tali sacrifici? Quali fenomeni negativi sono evitati grazie al basic income e quali benefici comporta?

Dal punto di vista economico dobbiamo chiederci non solo quale dei due

⁵ Con trappola della povertà ci si riferisce, in questo testo, alla combinazione stabile di fattori che contribuiscono al mantenimento reciproco, impedendo l'uscita dalla condizione di povertà che di fatto si auto-alimenta. In alcuni testi 'trappola della povertà' è usato con questo stesso significato, in altri come sinonimo di quel fenomeno detto anche 'trappola della disoccupazione', per indicare la situazione in cui non esistono incentivi per le persone con redditi bassi o nulli a cercare un lavoro. Per distinguere tra i due fenomeni in questo testo è utilizzato solo il secondo con questo significato.

⁶ Questi aspetti saranno analizzati più avanti nel capitolo.

⁷ I contributi volti a finanziare l'assicurazione contro la disoccupazione causano un aumento del costo del lavoro, incidendo negativamente sulla domanda di lavoro.

approcci, quello mirato e quello universale, sia meno costoso, ma anche quale approccio assicuri maggiori benefici economici per tutti, ad esempio quale sia l'impatto dei due diversi programmi sulla produttività dell'economia nel suo insieme.

2.1. Le forme selettive di sostegno al reddito

Una misura di sostegno al reddito mirata, ovvero non universale e condizionata, può essere di tipo assistenziale o assicurativo. Nella tabella 1⁸ sono riassunti alcuni tipi di trasferimenti che finanziano le misure mirate, indicando i principi sulla base dei quali sono assegnati i benefit, i beneficiari di ciascuna misura (ovvero i target della 'mira'), ed alcuni esempi generali. Dei trasferimenti elencati nella tabella solo il primo tipo, ovvero tutti i trasferimenti di carattere assicurativo, raccoglie le misure autofinanziate dai beneficiari attraverso il versamento di contributi. Tutte le altre politiche mirate sono di tipo assistenziale, ovvero finanziate attraverso la fiscalità generale. Tra queste è importante notare la presenza dei benefit fiscali, di cui si parlerà più avanti.

Come si evince dalla terza colonna della tabella 1, ognuna di queste misure è destinata a un gruppo specifico, ovvero è, per l'appunto, una misura mirata (non universalità). Che si tratti di benefit contributivi o a carico di tutti i contribuenti, inoltre, per avere diritto a beneficiare di una di queste misure mirate occorre essere in possesso di determinati requisiti. Questo aspetto costituisce la 'condizionalità' delle misure mirate.

⁸ La tabella è stata elaborata a partire dalla tabella sviluppata da Tony Fitzpatrick nel testo *Freedom and Security - An introduction to the Basic Income Debate*. La tabella qui riportata è stata in parte semplificata, per renderla più generale e meno legata alla realtà britannica, ma contiene una colonna in più per identificare i beneficiari delle misure mirate.

Tipo di trasferimento	Principio che vi dà diritto	Target	Esempi
Assicurazione sociale*	Contributivo	Assicurati (ex lavoratori)	- Assicurazioni contro la disoccupazione; - Sostegno al reddito per chi è in cerca di impiego; - Assicurazioni per malattia
Assistenza sociale	Basato su soglie di reddito + altri requisiti	Poveri, tra cui disoccupati	- Sussidi di disoccupazione basati sul reddito; - Sostegno al reddito es. RMG - Sussidi per gli affittuari che vivono sotto una soglia di r.
Benefit di categoria	Non contributivi e non basati sul reddito	Categorie deboli o da incentivare	- Sussidi e bonus per l'infanzia o la maternità; - Sussidi per i disabili; - Sussidi per gli studenti
Benefici fiscali	Politiche fiscali	Categorie deboli o da incentivare	- Crediti fiscali - Sgravi fiscali

Tabella 2.A: classificazione delle misure mirate, secondo Fitzpatrick

Tra le misure appartenenti alla prima categoria, ovvero le assicurazioni finanziate con contributi dagli assicurati stessi, è di particolare interesse per un confronto con il basic income, l'assicurazione contro la disoccupazione. Gli specifici requisiti di eleggibilità ai benefici di disoccupazione cambiano da Paese a Paese, ma è generalmente necessario che il lavoratore che voglia accedervi sia disoccupato involontario (ad esempio, a seguito di licenziamento, non di dimissioni volontarie) ed idoneo al lavoro (non in età pensionabile). Questo capitolo si concentra sulle assicurazioni contro la disoccupazione perché molti

studi confrontano gli effetti di queste misure sul mercato del lavoro con quelli causati dal reddito di cittadinanza⁹.

Anche tra le misure di assistenza sociale, ovvero quelle politiche finanziate con la fiscalità generale e aventi l'obiettivo di combattere la povertà, troviamo dei sussidi pensati per i disoccupati, questa categoria è infatti una categoria a rischio povertà.

Un altro esempio di misura assistenziale è il reddito minimo garantito, un sussidio previsto per tutti coloro che vivono sotto la soglia di povertà, che siano disoccupati o meno. Questo tipo di schema assistenziale fissa un livello minimo di reddito che deve essere raggiunto da tutti, l'ammontare del trasferimento varia a seconda della situazione dei beneficiari, poiché l'obiettivo è quello di integrare eventuali altri redditi per raggiungere il livello di 'reddito minimo' stabilito dal programma. Come si dirà più avanti nel dettaglio questo tipo di intervento, come gli altri sussidi mirati, rischia di alimentare situazioni di dipendenza.

Proprio al fine di limitare fenomeni di questo tipo, come la trappola della disoccupazione, è avvenuto in molti paesi il passaggio da un sistema di welfare a un sistema di workfare. Un sistema di workfare prevede una serie di politiche attive per il lavoro allo scopo di incrementare il vantaggio di essere occupati rispetto alla situazione di disoccupazione. Le politiche attive per il lavoro possono consistere nell'imporre tra i requisiti obbligatori per accedere ad alcuni benefit la disponibilità a lavorare¹⁰, oppure in degli *in-work benefit*, ovvero benefici disponibili solo per chi lavora¹¹, e

⁹ Il confronto tra gli effetti delle diverse politiche sociali è sviluppato nel capitolo 4.

¹⁰ E' necessario che il lavoratore disoccupato ricerchi attivamente un impiego e sia disposto a cominciare entro breve un lavoro nuovo.

¹¹ In questo caso la mera disponibilità a lavorare dimostrata attraverso la ricerca attiva del lavoro non è sufficiente.

comprendono quasi sempre anche altre forme di assistenza non monetarie¹².

In generale il sistema di workfare rientra tra le strategie finalizzate a rendere remunerativo lavorare (To make work pay) che oltre a raggruppare le politiche per migliorare le condizioni di chi lavora, includono anche l'abbassamento delle tutele per chi non lavora.

Restando nell'ambito dell'assistenza sociale, ma per quanto riguarda i sussidi di lotta alla povertà indipendenti dallo stato occupazionale, sono stabilite delle soglie di reddito raggiungibili sia tramite redditi da lavoro che grazie ad altri benefit (ad esempio: le indennità di disoccupazione), e quasi ovunque calibrate anche tenendo conto del numero dei componenti familiari e di altre caratteristiche della famiglia¹³. Più avanti sarà analizzato il problema di stabilire quale sia la soglia di povertà più adatta ed in base a quali criteri, un problema di non semplice soluzione.

Le ultime due righe della tabella sono dedicate alle politiche volte a proteggere particolari categorie, poiché ritenute particolarmente a rischio o perché si desidera incentivare le attività che le caratterizzano. Nella penultima riga, a tal proposito, riconosciamo i bonus rivolti a sostenere la maternità, previsti in quegli Stati che vogliono combattere un calo demografico, oppure gli assegni destinati da alcuni Paesi agli studenti per incentivare la formazione di capitale umano. L'ultima riga invece raccoglie le informazioni riguardanti i benefici fiscali, a proposito dei quali vale la pena aprire una parentesi.

Fitzpatrick sottolinea come anche gli sgravi e i crediti fiscali debbano

¹² Formazione professionale, orientamento, sgravi fiscali e servizi connessi allo status di disoccupato.

¹³ Questa è un'altra caratteristica delle misure mirate che le distingue da un programma di reddito di cittadinanza vero e proprio, che si presuppone basato sugli individui, indipendentemente dal loro stato di famiglia.

essere considerati una forma di welfare, a tale proposito si rifà alla categorizzazione di Titmuss¹⁴ che distingue tra *State Welfare* e *Fiscal Welfare* e nota come il secondo, a differenza del primo, non venga percepito come una spesa a carico dello Stato. Tuttavia, anche gli sgravi e i crediti fiscali sono finanziati con la fiscalità generale, e la conseguenza di una percezione distorta a tale proposito è che questi benefit, non destinati alla lotta alla povertà, sono spesso trascurati dalle politiche che mirano a rispettare vincoli di bilancio più restrittivi, mentre quelli destinati alla lotta alla povertà risentono maggiormente di eventuali tagli. Fritzpatrick si riferisce a questa discriminazione come 'divisione sociale del welfare'. Un'importante critica alle politiche mirate è mossa anche dal premio Nobel Amartya Sen. Nel suo *The political economy of targeting* Sen sostiene che la stessa dicitura di 'politiche mirate' ci mostra uno svantaggio di tali misure: mirare, scrive Sen, è un atto che prevede l'esistenza di un bersaglio a cui puntare. Tale analogia, secondo l'autore, "non suggerisce che il ricevente sia una persona attiva, funzionante per conto suo, in grado di agire e fare cose. L'immagine è quella di un destinatario passivo, piuttosto che quella di un agente attivo". L'obiezione mossa dal premio Nobel indiano è molto semplice: l'obiettivo ideale di concentrarsi solo sui poveri¹⁵ per non sprecare le risorse pubbliche e perseguire più efficacemente la lotta alla povertà non può essere realmente realizzato se non si tiene conto del fatto che i beneficiari a cui si mira non sono bersagli immobili e inanimati. Secondo Sen, considerarli tali causa una serie di problemi poiché non tiene conto del fatto che i beneficiari, non essendo affatto bersagli passivi, reagiscono

¹⁴ Titmuss, R. (1958), *Essay on the Welfare State*

¹⁵ *Vertical Target Efficiency*: i trasferimenti raggiungono solo i soggetti a cui sono rivolti.

all'esistenza della misura mirata falsando le informazioni disponibili al policy maker e alla struttura burocratica che gestisce la misura mirata e assumendo talvolta comportamenti antieconomici (dannosi per il singolo beneficiario e per l'intera economia). Inoltre, accusa il premio Nobel indiano, alcune caratteristiche delle politiche mirate sono controproducenti per quanto riguarda l'obiettivo ideale di non lasciare nessuno¹⁶ degli aventi diritto fuori dai programmi di sicurezza sociale studiati per venire incontro alle loro necessità.

I limiti descritti da Sen sono analizzati nel paragrafo 2.3 dedicato ai difetti delle politiche mirate.

2.1.1. La social security come stabilizzatore automatico

Dal punto di vista macroeconomico, le misure mirate rappresentano un importante stabilizzatore automatico in caso di congiuntura economica negativa: in caso di recessione, ad esempio, la domanda di lavoro cala e perciò in generale la disoccupazione si mostra crescente. Se cresce il tasso di disoccupazione il reddito disponibile delle famiglie si riduce, con un potenziale effetto negativo sulla domanda di beni, seguito da un ulteriore calo della domanda di lavoro, in una spirale negativa. Ma è proprio qui che entrano in gioco sussidi e assicurazioni. I mancati redditi da lavoro dei neo-disoccupati vengono parzialmente sostituiti con le prestazioni economiche offerte dalle assicurazioni o con un aumento automatico dei trasferimenti assistenziali (dovuto al fatto che più famiglie scivolano al di sotto delle soglie previste per avere diritto al sussidio). Questo permette di contenere la riduzione del reddito disponibile per il consumo, che è un modo di sostenere la domanda di beni e controbilanciare la congiuntura economica negativa, infatti l'esistenza dei

¹⁶ *Horizontal Target Efficiency*: i trasferimenti raggiungono tutti i soggetti a cui sono rivolti.

trasferimenti è una delle ragioni per cui le variazioni del reddito disponibile, e quindi del consumo, sono sempre inferiori a quelle registrate dal PIL.

A differenza delle misure mirate che condizionano il trasferimento allo stato di disoccupazione o alla riduzione del reddito disponibile sotto una certa soglia, un reddito di base universale non implica automaticamente la capacità di svolgere un'azione anticiclica, poiché è progettato per essere distribuito a prescindere dalle condizioni che caratterizzano il reddito del beneficiario. Per di più, se il reddito di cittadinanza è pensato come un dividendo sociale¹⁷, e perciò ancorato a una misura della produzione dell'intera economia (come ad esempio il PIL), esso svolge al contrario una funzione prociclica, rendendo le variazioni del reddito disponibile per le famiglie anche più grandi delle variazioni del PIL. Questo aspetto del problema richiederebbe di immaginare un funzionamento del reddito di base che faccia variare l'ammontare del reddito in modo anticiclico.

2.1.2. Soglie di reddito e scale di equivalenza

Alla luce di quanto detto riguardo alla funziona anticiclica e di stabilizzazione svolta dai trasferimenti diventa particolarmente rilevante la scelta delle soglie di reddito al di sotto delle quali si ha diritto alle varie forme di benefit assistenziali.

I criteri in base ai quali tali soglie sono stabilite rispondono a diversi principi: esse devono realizzare un'ideale di equità, essere economicamente sostenibili, non disincentivare i beneficiari ad intraprendere attività remunerate. Possibilmente a questi principali tre criteri ne va aggiunto un quarto: le regole per avere accesso al sostegno al reddito non devono essere eccessivamente complesse, sia per non

¹⁷ Il principio su cui si basa l'adozione del reddito di base è quello del diritto alle risorse comuni, che possono includere la generale produttività dell'economia. L'argomento è affrontato nel dettaglio nel capitolo 3.

renderne difficoltosa l'applicazione da parte dell'amministrazione pubblica, che per non scoraggiare gli aventi diritto.

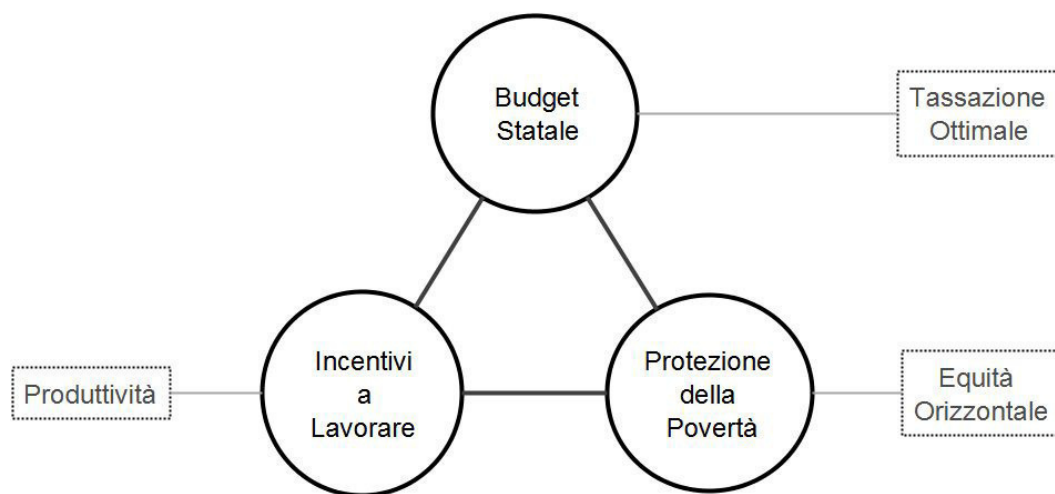


Figura 1.A. Il trilemma delle soglie di reddito.

Per quanto riguarda l'aspetto degli incentivi si rimanda all'analisi del paragrafo 2.3 di questo capitolo, in cui sono studiati i principali svantaggi di una politica mirata.

L'obiettivo di sostenere la spesa per coprire la somma dei trasferimenti (e i costi amministrativi del programma) deve essere raggiunto tenendo conto della necessità di mantenere l'imposizione fiscale ad un livello che massimizzi il benessere sociale. Questo aspetto del problema sarà trattato nel capitolo 4, in cui si analizzano gli effetti delle politiche mirate sul mercato del lavoro e sulla produttività dell'economia in generale.

L'aspetto della scelta della soglia trattato in questo paragrafo riguarda principalmente il problema dell'equità in relazione ai limiti di budget che per ora vengono assunti come dati senza preoccuparsi delle fonti di finanziamento.

Chiaramente stabilire una soglia di reddito molto bassa come requisito per l'accesso al benefit equivale ad escludere molti soggetti e quindi ad abbassare i costi del programma, tuttavia la funzione di stabilizzazione

economica svolta da un trasferimento che permette ai beneficiari di raggiungere solo la mera sussistenza potrebbe rivelarsi insufficiente. Inoltre è necessario compiere una scelta tra soglie di reddito assolute e relative. Le soglie di reddito assolute sono fissate ad un certo ammontare, che si ritiene equivalente al costo di un determinato paniere di beni¹⁸, più o meno sopra il livello di sussistenza. In ogni caso resta da stabilire il livello di benessere a cui si vuole portare il beneficiario del trasferimento, nonché la composizione del paniere di beni che determina l'ammontare della soglia, e sempre tenendo conto della funzione anticiclica svolta sostenendo il consumo dei beneficiari. Le soglie di reddito relative invece non sono progettate puntando ad un dato livello di benessere, ma con l'obiettivo di diminuire la disuguaglianza tra gli appartenenti alla medesima comunità politica. Ne è un esempio l'indicatore di povertà usato in ambito europeo che identifica come poveri i cittadini al di sotto del 60% del livello mediano¹⁹ di reddito equivalente disponibile nei paesi membri. La soglia viene quindi a dipendere dal livello generale di reddito dell'intera comunità: durante una congiuntura economica negativa il livello mediano del reddito diminuisce in tutta la comunità colpita e di conseguenza si abbassa il livello della soglia di reddito necessario per accedere al benefit. Ciò implica che, proprio nel momento in cui lo stabilizzatore automatico è più necessario, un maggior numero di persone sono escluse dal diritto al trasferimento.

Infine, una volta scelta la soglia di reddito, occorre tenere conto delle differenze presenti all'interno delle stesse fasce di reddito che cadono sotto la soglia. Ad esempio, all'interno della stessa fascia possono

¹⁸ L'ammontare del trasferimento, anche nel caso di una soglia assoluta, varia al variare dei prezzi ritenuti necessari a soddisfare i bisogni fondamentali o in ogni caso a raggiungere il livello di benessere prescelto.

¹⁹ Il valore mediano del reddito è meno sensibile ai valori estremi di quanto non lo sia il valore medio.

esistere famiglie con un numero molto diverso di figli a carico. Per ragioni di equità orizzontale vengono quindi applicate al reddito delle scale di equivalenza che tengano conto della composizione familiare. Non è sufficiente tuttavia moltiplicare i bisogni per il numero dei componenti delle famiglie, poiché entrano in gioco altri fattori: il consumo congiunto di alcuni beni può generare economia di scala, alcuni componenti della famiglia sono autosufficienti, altri richiedono le cure parentali, la disponibilità di servizi pubblici varia a seconda del territorio in cui si trova il beneficiario, e così via.

Tutte queste scelte implicano un'attenta progettazione a livello politico, una costosa implementazione a livello amministrativo e una difficoltà intrinseca nell'informare e guidare gli stessi beneficiari nella presentazione della domanda per il benefit.

2.1.3. Le politiche mirate per la disoccupazione

Torniamo ora a discutere delle assicurazioni contro la disoccupazione e dei sussidi di disoccupazione non contributivi per analizzarli più nel dettaglio.

Ci sono molti motivi per focalizzarsi su questo tipo di misura.

Innanzitutto le assicurazione contro la disoccupazione hanno un ruolo molto importante dal punto di vista macroeconomico, per la funzione di stabilizzatori automatici che svolgono, e un impatto notevole sul mercato del lavoro, così come anche i sussidi non contributivi. Secondariamente, e forse proprio per questa ragione, molti studi sul basic income confrontano gli effetti del reddito di cittadinanza con quelli di un'assicurazione contro la disoccupazione. Inoltre i contributi statali per i programmi di sostegno al reddito dei disoccupati rappresentano una delle principali voci di spesa nella protezione sociale.

Ripartiamo quindi da una descrizione più dettagliata di come funzionano

questi strumenti.

Un'assicurazione contro la disoccupazione ha lo scopo di risarcire parzialmente del mancato guadagno in caso di perdita del posto di lavoro, perciò, assieme ai sussidi di disoccupazione non contributivi, sostiene la reintegrazione del lavoratore disoccupato nel mercato del lavoro. Le indennità di disoccupazione sono commisurate sia al periodo di permanenza nello stato di disoccupato che al numero dei versamenti assicurativi effettuati²⁰. L'assicurato versa ogni mese un contributo pari a una percentuale del proprio salario e a seguito del licenziamento percepisce una percentuale del proprio salario da lavoratore per tutto o parte del periodo di disoccupazione, a condizioni che dipendono dalla normativa del Paese. L'erogazione delle indennità di disoccupazione, essendo legata all'obiettivo del reinserimento lavorativo, avviene soltanto all'interno di una data fascia di classi d'età che esclude i lavoratori in età pensionabile. Le indennità sono quasi sempre comprese tra i redditi imponibili, pertanto si pagano le tasse sulle indennità di disoccupazione come sui redditi da lavoro.

Per quanto riguarda i sussidi non contributivi per la disoccupazione bisogna ricordare che essi sono parte di un più ampio programma di assistenza al disoccupato che comprende anche prestazioni non economiche, come ad esempio la formazione finalizzata alla riconversione professionale. Come già evidenziato sussidi per la disoccupazione sono infatti spesso agganciati all'attuazione di politiche attive del lavoro, pertanto tra i requisiti per avere accesso a questi benefit la ricerca attiva²¹

²⁰ Anzianità contributiva, al di sotto di un numero minimo di anni di versamento delle quote di contributo, non si può ottenere il benefit.

²¹ Ad esempio, può essere necessario dimostrare di aver partecipato a selezioni e colloqui di lavoro.

di un posto di lavoro e la dimostrata disponibilità ad accettare le offerte di lavoro ricevute²².

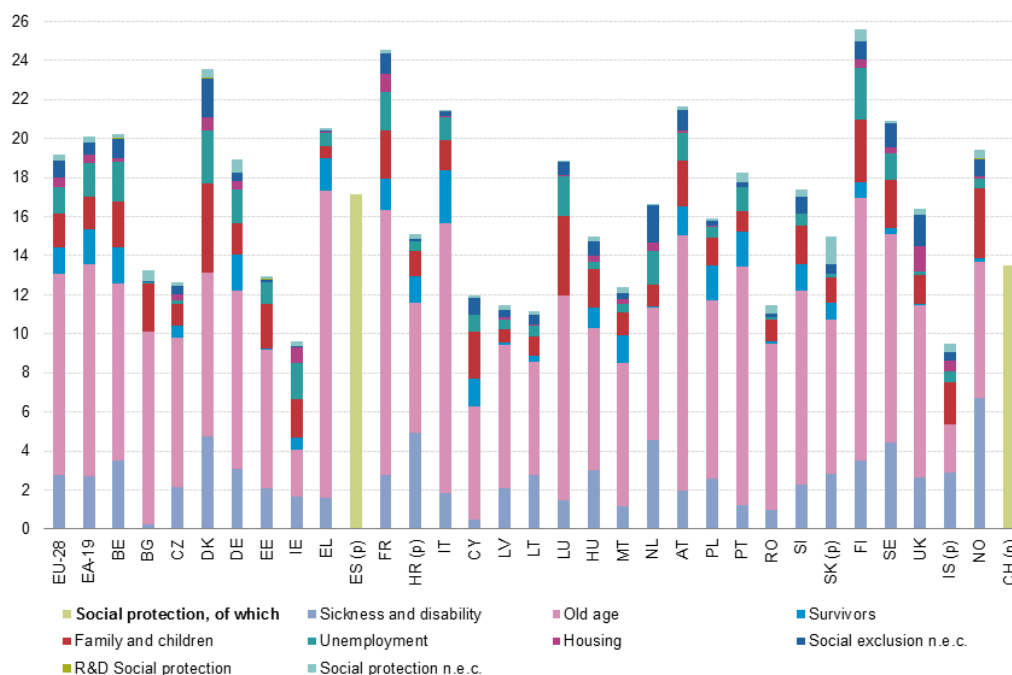


Grafico 2.A. La spesa in protezione sociale nei Paesi dell'UE-28. Esclusa la pensione di vecchiaia o anzianità, i sussidi per la disoccupazione sono tra le principali voci di spesa.

2.2. I pregi delle misure mirate

Come facile intuire una misura mirata, i cui beneficiari sono solo una parte selezionata della popolazione, ha un costo minore per le casse dello Stato. Escludendo momentaneamente dall'analisi i costi diretti della selezione e i fenomeni distorsivi potenziali causati dalla selezione stessa, si può supporre in una prima analisi che poter scegliere i beneficiari in

²² Tuttavia in alcuni Paesi perché un beneficiario sia tenuto ad accettare un'offerta di lavoro, quest'ultima può dover presentare alcune caratteristiche di congruità con il profilo professionale del lavoratore ed essere in grado di garantire una minima continuità del suo standard di vita. Infine, perché un rifiuto causi la perdita del sussidio e delle altre forme di assistenza, l'impiego proposto non deve trovarsi troppo lontano dal luogo di residenza del beneficiario.

base a quanto realmente necessitano di un sostegno al loro reddito potrebbe condurre a una maggiore efficienza della spesa pubblica. Si parla di *Vertical Target Efficiency* per riferirsi all'efficienza nel selezionare i beneficiari e nel concentrare accuratamente le risorse su quei casi che maggiormente se ne giovano, evitando di 'sprecarle' assegnandole a chi ne trae un giovamento minore o persino trascurabile, relativamente al reddito di cui già dispongono. Da un punto di vista redistributivo inoltre, la misura mirata, soprattutto se finanziata totalmente o in parte con tassazione generale, può condurre a una maggiore equità in quanto consiste in un trasferimento di ricchezza dagli strati più ricchi della popolazione, e quindi maggiormente tassati, a quelli più poveri, e quindi beneficiari della misura mirata.

La *Vertical Target Efficiency* implica anche la possibilità di erogare ai singoli beneficiari trasferimenti più consistenti di quanto è possibile fare nel caso di una misura mirata, tenendo conto dei limiti di budget²³. Fabre, Pallage e Zimmermann hanno riscontrato che anche nel caso di un'assicurazione contro la disoccupazione, ossia una misura finanziata con contributi dei lavoratori stessi, il benessere sociale raggiungibile è superiore a quello ottenibile con una misura universale. Il modello utilizzato nel loro studio assume lavoratori omogenei e giunge alla conclusione che un reddito di base per massimizzare il benessere sociale dovrebbe essere troppo basso da poter garantire contro il rischio di povertà in caso di licenziamento, mentre l'assicurazione contro la disoccupazione, essendo uno strumento mirato, massimizza il benessere sociale anche quando consiste in un ammontare sufficiente a mantenere il lavoratore disoccupato oltre la soglia di povertà.

²³ Sostenere un reddito universale di ammontare pari a quello previsto, ad esempio, da un'assicurazione contro la disoccupazione, richiederebbe un aumento delle tasse molto superiore al livello di tassazione ottimale.

2.3. I difetti delle misure mirate

In questo paragrafo sono analizzati gli effetti negativi delle politiche mirate a partire dalla critica svolta da Sen in *The political economy of targeting* e riassunta nello schema che segue.

Svantaggi delle politiche mirate²⁴

- **Stigma e rispetto di sé:**
 - il controllo e lo status associati al benefit umiliano i beneficiari;
 - gli accertamenti ledono la privacy dei beneficiari;
- **Distorsioni informative**
 - la selezione scoraggia gli aventi diritto e spinge molti a non fare domanda (falsi negativi);
 - La selettività incoraggia l'adozione di un comportamento opportunistico (falsi positivi);
 - l'imperfezione dei controlli premia il comportamento disonesto (falsi positivi per frode);
- **Distorsioni motivazionali**
 - incentiva la rinuncia a partecipare al mercato del lavoro e, in generale, a migliorare la propria condizione economica (trappola della disoccupazione);
 - gli accertamenti e i requisiti comportano una perdita di indipendenza da parte del beneficiario.

Oltre alle distorsioni elencate da Sen, è necessario considerare il problema dei costi burocratici legati alla selezione, ai controlli e in

²⁴ Sen, A.K., *The Political Economy of Targeting*, 1992

generale alla complessità delle politiche mirate che richiedono un'amministrazione dispendiosa in termini di tempo e denaro. Tali costi sono analizzati nel primo sottoparagrafo, mentre gli altri sono dedicati all'analisi delle distorsioni informative e motivazionali individuate dal premio Nobel indiano.

Inoltre, le assicurazioni contro la disoccupazione aumentano il costo del lavoro e il sistema di welfare rischia di drogare il mercato del lavoro, tutti gli aspetti legati al mercato del lavoro saranno trattati nel capitolo 4 in cui gli effetti delle politiche mirate sono confrontati a quelli legati al reddito di cittadinanza.

2.3.1. Costi burocratici

I benefit di politiche mirate possono essere finanziati con imposizione fiscale generale o tramite contributi assicurativi, ma in entrambi i casi richiederanno una spesa da parte dello Stato per quanto concerne i costi amministrativi di selezione e controllo necessari a realizzare il programma di sostegno al reddito. In uno schema selettivo infatti ogni individuo ha interesse a proporsi come destinatario della misura di protezione sociale, il che impone la necessità di un controllo burocratico costoso.

Come notato da Elena Granaglia²⁵, l'aspetto della remunerazione del personale che gestisce sia la selezione che i controlli è molto delicato. Per rendere efficace e funzionante la macchina della misura mirata è necessario un investimento adeguato in modo da evitare che il personale responsabile percepisca una remunerazione di poco superiore all'ammontare dei trasferimenti erogati dallo schema.

Una remunerazione adeguata serve ad assicurare un comportamento corretto da parte del personale responsabile della misura nei confronti dei

²⁵ Granaglia, E., in Bolzoni, M. e Granaglia, E., Il reddito di base, 2016.

destinatari, e a prevenire il rischio corruzione o a sottrarre il personale a potenziali pressioni, specie in territori caratterizzati da rapporti clientelari. Secondo i dati Eurostat, il costo amministrativo, nei 28 paesi membri dell'UE, ha rappresentato nel 2015, in media, circa l'8% del costo totale della protezione sociale (il 5% per i compensi del personale, un altro 3% per altri input utilizzati nel processo di amministrazione). Mentre i trasferimenti monetari diretti ai beneficiari coprivano circa l'89% della spesa in protezione sociale (Grafico 2.B).

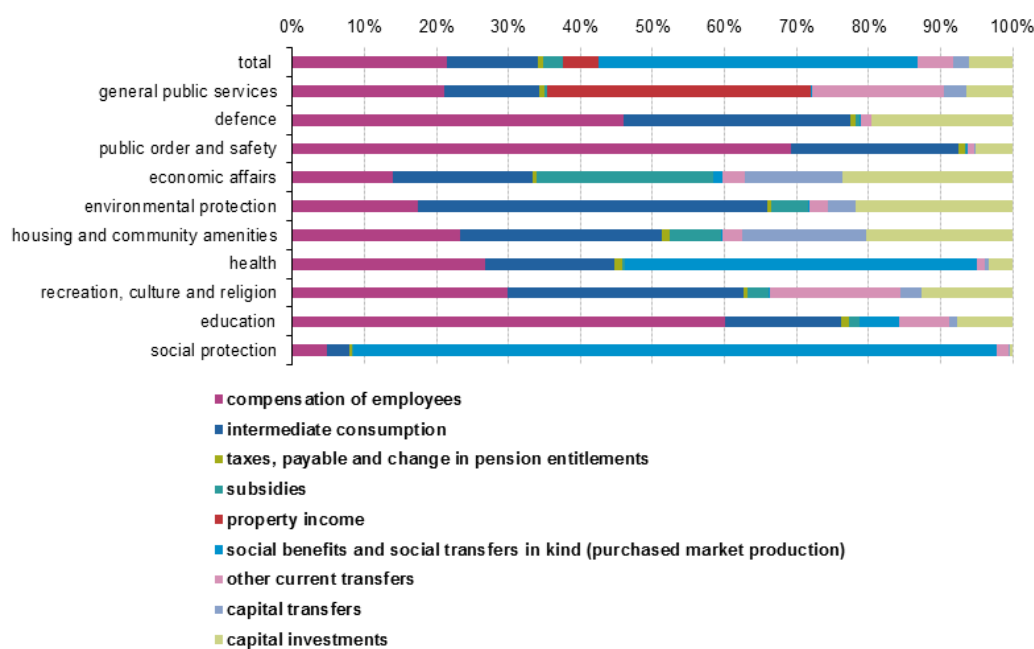


Grafico 2.B. I costi delle diverse voci della spesa pubblica, per funzione, nell'UE-28. Per quanto riguarda la protezione sociale (ultima riga), i sussidi coprono in media l'89% della spesa, il 5% sono i compensi per il personale responsabile dell'amministrazione, 3% altri costi per la gestione burocratica.

2.3.2. Distorsioni informative

Come descritto da in *Instead of the dole*²⁶, di Hermione Parker, nel 1986 ben il 30% della popolazione inglese godeva in qualche misura dei vari benefit previsti, mentre si stimava che un buon 10% di aventi diritto non avesse presentato domanda. Tra coloro che non fanno richiesta per gli aiuti economici si trovano spesso proprio le famiglie che più necessitano di tali misure mirate ma non ricevono le informazioni necessarie o non sono in grado di presentare la domanda per altre ragioni. Chi appartiene a una categoria disagiata infatti è spesso in difficoltà nell'avanzare richieste. Al contempo, esistono anche molti aventi diritto che scelgono di rinunciare al benefit pur essendo in grado di presentare la domanda e avendo ricevuto le informazioni necessarie. I motivi che li spingono a tale decisione dovrebbero essere indagati individualmente, ma si può ipotizzare che evitare di sottoporsi a controlli burocratici lesivi della privacy e potenzialmente umilianti sia tra le ragioni più probabili, senza contare che affrontare il processo burocratico e gli accertamenti nell'incertezza di risultare idoneo alla prestazione sociale può essere considerato costoso in termini di tempo e stress²⁷. Tutti questi casi, siano essi aventi diritto rimasti fuori dal programma per un difetto della selezione o per scelta, possono definirsi 'falsi negativi', ovvero soggetti che pur rispondendo ai requisiti fissati per accedere al beneficio, non risultano tra i beneficiari. Da un punto di vista economico potremmo superficialmente disinteressarci dei notevoli costi in termini non monetari affrontati dagli individui, dobbiamo tuttavia considerare che le misure mirate spesso, proprio a

²⁶ Parker, H., *Instead of the Dole*, 1989.

²⁷ Questo mette in luce il problema dei costi non monetari delle misure mirate.

causa dell'insostenibilità di tali costi, divengono inefficaci, perdendo uno dei loro vantaggi principali: l'*Horizontal Target Efficiency*, ovvero la capacità di aiutare tutti i soggetti che necessitano del benefit. L'obiettivo di restituire alla società la produttività di questi membri svantaggiati, nonché quello fondamentale di sostenere la domanda aggregata sostenendo il consumo dei beneficiari del programma, si rivela un fallimento per tutti quei casi in cui la distorsione informativa impedisce alla misura mirata di prevenire realmente la povertà e l'esclusione. Per usare le parole di Samuel Brittan²⁸ 'la rete di sicurezza ha delle perdite'.

2.3.3. Azzardo morale e frodi

Se da una parte ci sono degli aventi diritto che per diverse ragioni non vengono identificati e non ottengono il sostegno al reddito necessario a permettere loro di vivere fuori dalla povertà o di reinserirsi nel mondo del lavoro, dall'altro esistono molte persone che pur non avendo i requisiti (e quindi, se la politica è ben disegnata, non costituendo dei 'bersagli' utili per la società) riescono ad ottenere il benefit previsto dalla politica mirata, sfuggendo a controlli prevedibilmente imperfetti. Si tratta dei cosiddetti 'falsi positivi'. In questa categoria rientrano tre sottocategorie di falsi positivi per ragioni diverse. Alcuni soggetti contano sull'imperfezione degli accertamenti, che li conduce a perseguire i propri interessi a spese della collettività, confidando nella impossibilità, per quest'ultima, di verificare la

²⁸ Brittan fa riferimento a un discorso di Winston Churchill, in cui il leader inglese afferma: "*We want to draw a line below which we will not allow persons to live and labour, yet above which they may compete with all the strength of their manhood. We want to have free competition upwards; we decline to allow free competition to run downwards. We do not want to pull down the structures of science and civilization, but to spread a net over the abyss.*". Questa posizione è stata riformulata da Margaret Thatcher in uno slogan più conciso: "*Churchill's concept of the Welfare State was that society needed a ladder and a safety net. (...) a ladder by which people could improve their lot by effort, and a safety net below which nobody could fall*".

manca dello stato di bisogno. Si tratta di tutti coloro che, ad esempio, pur potendo lavorare scelgono di non farlo per vivere grazie al sussidio e pur presentandosi ai colloqui di selezione o frequentando i corsi di qualifica messi a disposizione dalle politiche di welfare, continuano a fallire sistematicamente e volutamente nella ricerca di un lavoro. A costoro si aggiungono i falsi positivi che pur volendo lavorare non possono trovare un impiego che gli permetta di avere uno standard di vita superiore a quello ottenuto grazie alle misure mirate. Entrambi questi due casi sono legati al problema degli incentivi, discusso nel prossimo paragrafo. Infine, la terza tipologia di falsi negativi costituisce un vero e proprio caso di frode: si tratta di coloro che ricevono il benefit pur essendo impiegati, ma nell'economia sommersa, i quali riescono quindi ad ottenere sia il trasferimento che un salario (non dichiarato e non soggetto a imposizione fiscale).

Ma oltre a un comportamento illegale, può verificarsi un problema del tipo di azzardo morale²⁹. Se degli operatori economici si sentono sicuri nell'intraprendere comportamenti eccessivamente rischiosi, poiché possono contare sulla significativa probabilità che i costi associati a un eventuale esito negativo delle loro azioni ricadano sulla collettività, saranno incentivati a compiere tali azioni. Nel caso dei sussidi per la lotta alla povertà o delle assicurazioni contro la disoccupazione, i beneficiari potrebbero essere spinti a correre il rischio di perdere il lavoro, se la remunerazione non è sufficientemente più elevata del benefit, così da scoraggiare tutti quei comportamenti che potrebbero condurre al licenziamento. Questo conduce a ulteriori distorsioni informative che di nuovo minano l'efficacia della misura mirata nella sua essenza: la

²⁹ Il termine *moral hazard* è stato coniato nel settore delle assicurazioni, dove gli assicurati tendono a modificare il loro comportamento riducendo la prudenza necessaria per evitare o minimizzare le perdite, rendendo così, di fatto, più elevati i rimborsi o i pagamenti richiesti.

promessa di selezionare solo chi ha realmente bisogno del benefit. In questo caso tuttavia ad essere minata è la Vertical Target Efficiency, ovvero la capacità di focalizzarsi su chi maggiormente trae beneficio dall'aiuto economico.

2.3.4. Perdita di efficienza selettiva orizzontale e verticale

I casi esaminati nei due precedenti paragrafi giustificano ampiamente la spesa necessaria a compiere la selezione, per limitare le distorsioni informative, e i controlli, per evitare casi di frode o azzardo morale. Tuttavia, lo stesso sistema di selezione e i controlli stessi, come ricorda sempre Sen, mentre non possono nel mondo reale impedire ogni tipo di distorsione informativa o di comportamento opportunistico, finiscono per scoraggiare, come abbiamo già visto, alcuni degli aventi diritto, i falsi negativi. Le misure mirate sono solo parzialmente in grado di selezionare i beneficiari in modo da escludere chi non ha bisogno del benefit e di assicurarlo a tutti coloro che invece ne hanno bisogno.

2.3.5. Distorsioni motivazionali: la trappola della disoccupazione

Come suggerito da Sen, una misura selettiva influenza il comportamento economico, e non solo, dei beneficiari, spingendoli ad assumere comportamenti economicamente (e non solo) disutili per il benessere sociale. Già nel 1966, James Tobin³⁰ osservava che le politiche mirate di lotta alla povertà possono produrre “incentivi perversi” ad adottare comportamenti non desiderabili. Tobin cita l'esempio di un padre che per sfamare la famiglia è costretto ad abbandonarla, permettendo così alla moglie e ai figli di ottenere i sussidi previsti per le famiglie monoparentali. E per quanto riguarda altre scelte più direttamente legate all'ambito economico, Tobin scrive che la prova dei mezzi disincentiva le famiglie a

³⁰ Tobin, J., *The case for an income guarantee*, 1966.

“lavorare, risparmiare e apprendere nuove competenze”.

Anche Sen, come detto, affronta il problema degli incentivi. Una misura mirata, prevedendo come condizione lo stato di bisogno, implica che all'uscita da tale stato l'individuo perda il diritto al benefit. Questo ovvio rapporto causa-effetto produce una distorsione motivazionale: considerando, ad esempio, il reddito tra le variabili in base alle quali si assegna o meno un benefit, si finisce per modificare ogni comportamento del beneficiario che ha un impatto sul reddito stesso. Un agente economico razionale, potendo adeguare la variabile reddito al requisito richiesto perché gli venga destinato un aiuto economico, sceglierà di non perdere il benefit tutte le volte che agire diversamente richiederebbe accettare un lavoro pesante o pagato poco più del benefit percepito a titolo gratuito. Di fatto la misura mirata disincentiva l'uscita dallo stato di bisogno, la ricerca di un impiego e in generale il miglioramento della condizione reddituale dei beneficiari, poiché esso comporterebbe sempre la perdita del benefit. In questo modo il benefit condizionato eguaglia gli effetti di un'imposta implicita, pari all'ammontare del benefit stesso, sui primi guadagni del beneficiario. Tale imposta implicita può risultare equivalente ad un'aliquota altissima, anche superiore a quelle applicate agli scaglioni di reddito più elevati, soprattutto se si considera che va a sommarsi all'imposta sul reddito percepito lavorando.

Il disincentivo a lavorare opera sia sul margine estensivo che su quello intensivo: ovvero può portare il beneficiario del trasferimento a scegliere di non lavorare affatto o di lavorare meno di quanto avrebbe fatto in condizioni diverse.

Per quanto paradossale questa situazione possa apparire, tenendo conto del sistema di tassazione progressivo e dei trasferimenti mirati operati dalla pubblica amministrazione, se un soggetto consegue redditi da lavoro, la sua situazione economica rischia di peggiorare: i redditi da

lavoro saranno tassati mentre i benefit saranno ritirati. I disincentivi che operano sul margine estensivo sono colti dal tasso di sostituzione tra il reddito disponibile senza lavoro e il reddito disponibile lavorando:

$$\text{Tasso di sostituzione} = R^d_U / R^d_L$$

Gli effetti della tassazione e della perdita dei sussidi statali potrebbero compensare negativamente il maggior reddito ottenuto, peggiorando la situazione economica dell'individuo. Questo meccanismo è denominato 'trappola della disoccupazione' poiché costringe proprio gli individui più svantaggiati a restare fuori dal mercato del lavoro per non peggiorare la propria situazione economica, spesso per sempre, dato che più a lungo si resta disoccupati maggiori sono le difficoltà di ritrovare lavoro. La dipendenza economica si perpetua quindi di generazione in generazione, penalizzando soggetti già svantaggiati.

Ma tornare sul mercato del lavoro, nel caso di una misura mirata, non è reso impossibile solo dalla certezza di perdere il benefit previsto per il disoccupato o il povero, ma anche dall'incertezza del lavoro stesso: si teme infatti di non poter rischiare di mettersi in gioco sul mercato del lavoro o, ancora più avventurosamente, in un progetto di autoimpiego rischiando comunque di ritrovarsi nuovamente in una situazione di bisogno, soprattutto quando le condizioni economiche generali non offrono sicurezza. Per usare di nuovo le parole di Samuel Brittan, non soltanto la rete di sicurezza proposta da Churchill ha delle perdite, ma anche la scala che dovrebbe permettere a tutti di sollevarsi da questa rete ha qualche problema: è malsicura e traballante.

La possibilità di doversi sottoporre ancora allo scrutinio necessario ad ottenere il sostegno a cui si è precedentemente rinunciato disincentiva ulteriormente il beneficiario ad uscire dallo stato di bisogno, poiché si corre

il rischio di non vedersi nuovamente riconosciuto il diritto al benefit.

Torniamo quindi all'obbligo di sottoporsi a una prova dei mezzi per sottolineare come ognuno potrebbe dover ripetere più volte tali controlli nell'arco della propria vita, nel momento in cui rientra nel requisito dopo esserne uscito temporaneamente, moltiplicando quindi i costi amministrativi, e soprattutto per dare risalto alla funzione disincentivante svolta dai controlli.

Inoltre la rischiosità del mercato del lavoro impatta sull'ammontare ottimale della misura mirata: ad esempio, nel caso di un'assicurazione contro la disoccupazione studiato da Fabre, Pallage, Zimmermann, quanto più è rischioso il mercato del lavoro, tanto maggiore la frazione ottimale di salario assegnata tramite una indennità di disoccupazione. Ma al crescere del valore monetario del benefit, oltre al costo della politica, aumentano anche gli incentivi ad assumere un comportamento opportunistico, descritti nel paragrafo precedente, nonché la tassa implicita che conduce alla trappola della disoccupazione.

Questi disincentivi legati all'incertezza, la tassa implicita causata dalla perdita del benefit e il costo non monetario legato al controllo, non solo hanno un effetto diretto sulla spesa necessaria a finanziare la misura mirata e sulla sua capacità di raggiungere gli obiettivi che si propone (come esaminato nei primi due paragrafi di questo capitolo) ma anche un effetto sulla produttività generale dell'economia. Un disincentivo a lavorare produce una distorsione sul mercato del lavoro (diminuzione dell'offerta) e una cattiva allocazione di risorse (la produttività del lavoratore) all'interno dell'economia, che non vengono utilizzate perché ne viene di fatto premiato lo spreco. Anche una misura universale può condurre a disincentivare la partecipazione al mercato del lavoro, tuttavia per ragioni diverse (dato che lavorando e arricchendosi non si perde il diritto al basic

income), ed occorre quindi misurare i due impatti differenti sul comportamento del lavoratore.

2.4. Riforme e soluzioni possibili

2.4.1. Soluzioni per la trappola della disoccupazione

Le politiche attive del lavoro hanno proprio lo scopo di evitare le trappole della disoccupazione rendendo obbligatoria l'attivazione lavorativa, ovvero la ricerca e la disponibilità a iniziare un nuovo lavoro, per usufruire del beneficio. Tuttavia, come abbiamo visto, anche obbligando i beneficiari a lavorare, se persistono incentivi economici forti ad agire al contrario, non si risolve il problema: i beneficiari tenderanno semplicemente ad aggirare i controlli e cercheranno di apparire attivi nel mercato del lavoro senza avere realmente l'intenzione di lavorare, se farlo comporta una perdita di benessere³¹.

Un'altra soluzione è rappresentata dalla graduazione del trasferimento. Questa politica ha lo scopo di far sì che il lavoro risulti remunerativo, non attraverso l'imposizione di maggiori requisiti per l'accesso ai trasferimenti, bensì attraverso un miglioramento della condizione di chi trova un lavoro. Anziché ritirare il trasferimento nella sua totalità, a fronte di entrate di reddito da lavoro, il benefit viene gradualmente ridimensionato in proporzione al guadagno ottenuto lavorando. Torniamo all'esempio già citato del reddito minimo, in cui tale reddito era posto al 40% della soglia di povertà, che assumiamo per semplicità coincidere con una soglia assoluta di 1000 euro. Un beneficiario che trova lavoro, remunerato per esempio a 250 euro, dovrebbe perdere automaticamente un ammontare equivalente di trasferimento, essendo ora in grado di raggiungere

³¹ Ovvero una perdita di reddito o anche di tempo, a fronte di un salario di poco superiore al trasferimento.

l'obiettivo dei 400 euro, con un trasferimento di soli 150 da sommare ai 250 guadagnati lavorando. In una programma che prevede la graduazione del ritiro del benefit, invece, le cose andrebbero diversamente, in quanto perderebbe un ammontare di trasferimento corrispondente solo ad una parte del reddito da lavoro, secondo la formula seguente:

$$R_{mi}^* = R_{mi} - pR_L$$

Se per esempio la quota p di reddito da lavoro R_L sottratta dal benefit R_{mi} fosse pari al 40%, avendo guadagnato 250 euro, il beneficiario riceverebbe un reddito minimo non più di 400 euro ma di soli 300.

$$R_d = R_{mi} + R_L (1-p)$$

Il reddito disponibile R_d , tuttavia, aumenterebbe lavorando, anziché restare immutato al livello del reddito minimo, poiché ai 300 euro del trasferimento sarebbero sommati i redditi da lavoro, per un totale ovviamente superiore al precedente trasferimento (550, anziché 400 euro).

2.4.2. L'integrazione con il sistema fiscale

Uno dei testi fondamentali per lo studio dei programmi di protezione sociale è *Instead of the Dole*, di Hermione Parker, che offre una critica dettagliata dei programmi di sicurezza sociale nel Regno Unito di Margaret Thatcher e prende in considerazione alcune possibili riforme, soprattutto sotto l'aspetto dell'integrazione dei trasferimenti con il sistema fiscale. Secondo lo studio di Hermione Parker, una grande percentuale della povertà nel Regno Unito è dovuta ad imposizioni fiscali eccessive sui bassi redditi, che ha comportato l'aumento della dipendenza dal sistema di welfare a partire dagli anni '60. Secondo l'analisi della Parker dal

dopoguerra al 1989, anno della pubblicazione di *Instead of the Dole*, l'imposizione fiscale si è sempre più sganciata dal principio della capacità contributiva. Contemporaneamente il numero di istanze per l'accesso ai trattamenti di sostegno al reddito è cresciuto in modo sproporzionato, al punto che nel 1986 il 30% della popolazione del Regno Unito percepisce un trasferimento. Troppo spesso, secondo i dati del 1986 esaminati dalla Parker, il sistema fiscale impone tassazioni non progressive e talvolta di ammontare fisso ed uguale per tutti i contribuenti³², presupponendo la possibilità di chiedere ed ottenere rimborsi per i soggetti meno abbienti. Secondo la Parker a seguito dell'aumento dell'imposizione fiscale, il sistema di protezione sociale ha assunto la funzione di integrare i redditi dei lavoratori impoveriti dal fisco. Questa situazione avrebbe favorito la formazione di una sottoclasse dipendente dai trasferimenti statali, senza in ogni caso ridurre la povertà, poiché i trasferimenti ricevuti sarebbero comunque inferiori alle imposte gravanti sui beneficiari. Hermione Parker descrive una situazione in cui il sistema di sicurezza sociale si è gradualmente alterato. Se non esistesse alcun tipo di imposizione fiscale e di protezione sociale, il reddito netto e il reddito lordo di ogni individuo corrisponderebbero, come si vede nel primo grafico 2.C. In questo contesto tutti i redditi rappresentati dal segmento OA si trovano al di sotto della soglia di povertà (la linea orizzontale in corrispondenza del reddito netto P). Lo scopo della protezione sociale, come descritto da Hermione Parker, è quello di portare tutti gli individui il cui reddito è al di sotto della linea di povertà, ad avere un reddito netto sufficiente a superare tale limite (grafico al centro). Il

³² La Community Charge, introdotta nel 1989, stesso anno della pubblicazione del testo di Hermione Parker, dal governo Thatcher, e comunemente nota come poll tax, era una imposta fissa gravante su tutti i cittadini adulti e riscossa dalle istituzioni locali.

segmento PA rappresenta i redditi netti degli individui che percepiscono un trasferimento. Esso non coincide perfettamente con la soglia di povertà poiché il ritiro del trasferimento è graduato al 70% del reddito percepito al di fuori del trasferimento, come descritto nel precedente paragrafo, al fine di evitare forti disincentivi a lavorare. Le persone al di sotto della soglia di povertà non pagano tasse, poiché il sistema fiscale rappresentato nel secondo grafico è perfettamente progressivo e la soglia di povertà rappresenta anche il reddito soglia al di sotto del quale l'aliquota fiscale è nulla. Nel terzo grafico è rappresentata la situazione contemporanea all'uscita del libro della Parker, in cui il sistema ideale descritto nel secondo grafico è inquinato dall'esistenza di imposizione fiscale al di sotto della soglia di povertà.

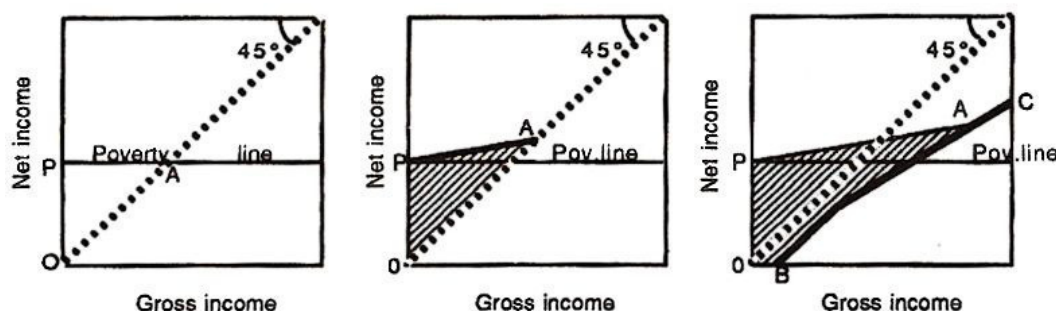


Grafico 2.C: La povertà causata dal fisco

Come si vede i redditi al netto delle tasse, che si trovano al di sotto della linea di povertà sono aumentati anche rispetto a una situazione senza Stato: questo significa che più persone hanno diritto ai trasferimenti (rappresentati dall'area a righe oblique) e poiché la graduazione del ritiro del trasferimento, per evitare incentivi perversi troppo forti, è sempre al 70%, vi è un maggiore spreco di risorse statali assegnate a persone al di sopra della soglia di povertà.

Le tasse che colpiscono i poveri e i cosiddetti *working poors* sono

individuare dal testo della Parker sia nelle suddette imposte locali fisse e indipendenti dal reddito che nelle imposte progressive sul reddito e nei contributi obbligatori per l'assicurazione contro la disoccupazione a carico degli impiegati³³.

La soluzione del problema proposta da Hermione Parker è una riforma del sistema fiscale e del sistema di protezione sociale finalizzata a integrare i due schemi in un unico programma. Un esempio di sistema integrato è rappresentato dall'imposta negativa sul reddito di Milton Friedman, che viene esaminata nel capitolo 3 per un confronto con il reddito di cittadinanza. La riforma proposta da Hermione Parker si differenzia dall'imposta negativa sul reddito perché prevede un'integrazione solo parziale, ovvero che non includa tutti i trasferimenti e tutte le imposte. L'integrazione del sistema fiscale con il sistema di protezione sociale, nel disegno della Parker, ha due obiettivi. Il primo è evitare di tassare quei soggetti il cui reddito lordo è già sufficientemente basso da farli rientrare nei programmi di sostegno al reddito. Il secondo è evitare di imporre su altri soggetti, il cui reddito lordo si trovano al di sopra della soglia di povertà, aliquote fiscali tali da far scivolare il loro reddito disponibile sotto le soglie di povertà, trasformando quindi dei soggetti economicamente autonomi in beneficiari di trasferimenti, dipendenti dal sistema di protezione sociale statale.

³³ I contributi a carico del datore di lavoro hanno effetti sul costo del lavoro e quindi sulla domanda di lavoro.

2.3 Conclusioni

Per riassumere il presente capitolo si possono usare le parole della già citata Hermione Parker: “il labirinto di leggi e regolamenti che passa per un sistema di redistribuzione del reddito produce i seguenti effetti perversi:

- intrappola i beneficiari nel ruolo di postulanti (benefit);
- aumenta la disoccupazione;
- penalizza il matrimonio e indebolisce le famiglie;
- lascia molta povertà senza assistenza.”

Nel paragrafo sui difetti delle misure mirate sono stati analizzati tutti questi problemi e anche altri. Venuta meno la fondamentale potenzialità della politica mirata rispetto al reddito di base, ovvero la capacità di selezionare, l'unico vantaggio ovvio nel confronto tra politiche universali e mirate, resta quello del risparmio. La politica mirata, anche se la mira è imprecisa, infatti, resta comunque una politica parziale, e servire una parte della popolazione, seppur selezionata in modo imperfetto, è come ovvio meno costoso che servire la totalità della popolazione.

Meno ovvio invece è stabilire quali incentivi e disincentivi abbiano un effetto più desiderabile sull'economia, se quelli legati alle politiche mirate o quelli propri del reddito di cittadinanza universale e incondizionato.

In conclusione bisogna domandarsi se la perdita di rispetto per se stessi legata all'umiliazione e allo stigma causato dalle misure mirate, il sistema che di fatto premia il comportamento opportunistico e disonesto, il rischio di scoraggiare gli aventi diritto con controlli burocratici troppo complessi, e gli altri aspetti problematici analizzati, abbiano un impatto economico diretto o indiretto (ad esempio, influenzando la produttività dei potenziali beneficiari) maggiore o minore del risparmio che la politica parziale comporta confrontata a una misura universale, dato il minore ammontare di benefit assegnati dalla prima rispetto alla seconda.

CAPITOLO 3

Obiettivi e impatto sulle scelte di lavoratori e consumatori

In *Why the surfers should be fed*¹ Philippe Van Parijs inizia la sua argomentazione in favore del basic income incondizionato e universale con un elenco veloce delle argomentazioni favorevoli più comuni. L'autore menziona prima di tutto la capacità del reddito di base di offrire una via d'uscita dalla trappola della disoccupazione per i beneficiari delle forme mirate² di sostegno al reddito. L'introduzione del basic income, continua Van Parijs, consentirebbe una massiva redistribuzione del reddito dagli uomini alle donne, favorirebbe il miglioramento della qualità dei lavori più pesanti e faticosi e permetterebbe una maggiore flessibilità sul mercato del lavoro.

Prima di procedere all'analisi dei pro e dei contro del programma universale e incondizionato, sono esaminate le diverse possibili declinazione del reddito di cittadinanza, i differenti obiettivi per cui può essere implementato e le varie fondamentali filosofiche e morali individuate per il programma nel corso del tempo.

Lo scopo del capitolo è comprendere perché una misura di carattere universalistico, quindi potenzialmente molto onerosa per lo Stato,

¹ Van Parijs, P., *Why the surfers should be fed* (1999)

² Misure che prevedono come requisito per avere diritto al benefit uno stato di bisogno o di disoccupazione o altra caratteristica.

potrebbe essere preferibile a una politica mirata, ovvero sotto quali aspetti il basic income .

L'impatto del reddito di base sull'economia dipende molto dai metodi di finanziamento scelti per coprire le spese di tale programma. La scelta dei metodi di finanziamento è strettamente legata ad un'altra: l'ammontare del benefit universale che si vuole realizzare. E' necessario rifarsi alla teoria sulla tassazione ottima ovvero a studi sull'ammontare ottimale del reddito di base, dati i suoi effetti sul mercato del lavoro e sul consumo.

A seconda dell'ammontare del basic income è possibile procedere a una semplificazione più o meno estesa del sistema di protezione sociale.

In questo capitolo si introducono gli aspetti problematici e i punti di forza del reddito di base che sono al centro degli studi presentati nel capitolo 4. Nel prossimo paragrafo saranno esaminate le caratteristiche del reddito di cittadinanza a confronto con altre forme di sostegno al reddito che non possono rientrare nell'insieme delle politiche mirate, analizzate nel capitolo 2, e che sono sotto qualche aspetto collegato al reddito di base.

3.1. Caratteri del BI e varianti

Il reddito di base, come definito nel capitolo 1, e cioè partendo dalla definizione offerta da Van Parijs, è spesso confuso con altri strumenti, alcuni dei quali appartengono in un certo senso alla famiglia delle forme universali di sostegno al reddito. Spesso, tuttavia, il reddito di base viene confuso persino con forme selettive di sostegno al reddito, ne è un caso esemplare il reddito minimo: è facile imbattersi in confronti tra le due misure, che però hanno impianti radicalmente diversi.

In questo paragrafo cerchiamo di chiarire ulteriormente l'idea di reddito di base. Nel primo sottoparagrafo vengono analizzati gli obiettivi che si pone l'implementazione di una misura universale e incondizionata, ripartendo

anche dalle radici filosofiche della proposta, che spesso spiegano la varietà di nomi con cui è stata battezzata. Il sottoparagrafo successivo si propone di riassumere i caratteri fondamentali del basic income e di ricavarne una possibile tassonomia.

3.1.1. Obiettivi e fundamenta morali

Come si evince ripercorrendo la storia del reddito di base, le ragioni addotte a favore di questa misura sono varie e a volte anche molto distanti tra loro.

L'idea che tutti abbiano diritto a una parte delle risorse comuni (o che erano comuni prima dell'appropriazione da parte di singoli individui) è già presente tra le ragioni che spingono Thomas Paine a ideare una forma di sostegno al reddito. Molti autori hanno posto questo principio alla base di un programma di trasferimenti universale e incondizionato, differendo tra loro per quanto riguarda ciò che è considerato 'risorsa comune'³. Questo tipo di motivazione ha portato alla dicitura "reddito di cittadinanza", utilizzata come sinonimo di "reddito di base" poiché il diritto al trasferimento si fonda nell'appartenenza a una data comunità politica, che difende i diritti di proprietà su una certa quantità di risorse private e amministra una certa quantità di risorse comuni. Altri autori, in virtù del fatto che il reddito di base si propone di dividere equamente tra tutti i frutti di risorse comuni come se ciascuno possedesse una quota di alcune risorse indivisibili, ha chiamato il trasferimento "dividendo sociale". La dicitura 'reddito di base' si riferisce, secondo van Parijs, al fatto che il programma offre una base su cui costruire la propria vita. Secondo altri autori 'basic' è un riferimento alla possibilità di soddisfare, con il trasferimento, i bisogni primari (questa interpretazione imporrebbe tuttavia

³ Charlier fonda la misura dell'ammontare del suo 'minimum', sul valore locativo di tutte le proprietà terriere, ...

di considerare tale solo un trasferimento di un ammontare sufficiente alla sussistenza e non superiore).

Dando rilievo alla natura non condizionale del reddito di base e volendolo slegare dal concetto di cittadinanza, alcuni sostenitori lo definiscono 'reddito di esistenza'. Ovvero si tratterebbe di una remunerazione dell'attività di vivere. Questa dicitura, indirettamente, sembra anche restituire rilievo agli obiettivi di lotta alla povertà e alla diseguaglianza, rispetto all'idea di 'base' da cui partire per condurre una vita libera.

Ma poiché anche il concetto di libertà può assumere significati diversi, bisogna ricordare che tra i sostenitori del basic income vi sono tanti libertari e liberali quanti liberisti. Questi ultimi vedono nel reddito di base la possibilità di portare a compimento l'ideale di un mercato completamente libero, rimuovendo ad esempio dal salario la funzione di ridistribuire la ricchezza prodotta e di garantire la sussistenza ai lavoratori, nonché offrendo ai cittadini, anziché beni e servizi pubblici, il diritto all'accesso a quelli privati, in un mercato competitivo.

Poiché le motivazioni per perorare la realizzazione di un programma universale sono così diverse tra loro, tra i suoi sostenitori sono presenti politici e pensatori di tutti gli schieramenti, questo ha portato molti osservatori a notare che il programma è appoggiato da una 'coalizione arcobaleno'.

3.1.2. Middle range effect

Un programma di reddito di base può aiutare a raggiungere tutti o una parte dei variegati obiettivi esaminati nel precedente paragrafo, obiettivi che sono molto lontani tra loro, ma non per questo necessariamente incompatibili. Tuttavia per ogni singolo obiettivo l'implementazione del programma non è sufficiente a garantire il successo e richiede di essere accompagnata da altre misure, in altri ambiti del sistema. Questa

trasversalità a diversi obiettivi è una proprietà del reddito di cittadinanza discussa da Fitzpatrick nella sua introduzione al dibattito sul basic income⁴. Secondo Fitzpatrick il reddito di base non appare facilmente come una soluzione evidente per ogni possibile obiettivo di politica economica o sociale, eppure merita considerazione per un altro motivo. Se si analizzano le possibili soluzioni a diversi problemi presi singolarmente, ordinando le soluzioni dalla più efficace alla meno efficace, il reddito di base apparirà per ogni obiettivo da raggiungere una soluzione di efficacia media, o persino mediocre. Tuttavia, nota Fitzpatrick, il reddito di cittadinanza sarà anche una delle poche politiche a essere presente in tutti gli elenchi di soluzioni, per i diversi problemi da risolvere. Quindi, considerando tutti gli obiettivi desiderabili nel loro insieme e il fatto che ciascuno di essi può essere facilitato, almeno parzialmente, dal reddito di cittadinanza, si può giungere alla conclusione che si tratti di un programma utile su diversi fronti, pur non essendo la migliore soluzione su nessuno.

Fitzpatrick ritiene che questa trasversalità del reddito di base conduca al 'middle range effect', un effetto per cui si tende a scartare il basic income come soluzione perché non è tra le migliori per nessun problema, trascurando il fatto che in qualche modo facilita la soluzione di molti problemi.

3.1.3. Tassonomia delle possibili configurazioni

Nonostante alcuni esperimenti, in nessun Paese è attualmente esistente un programma di reddito di base vero e proprio, almeno parzialmente sufficiente alla sussistenza. L'Alaska Permanent Fund costituisce una eccezione molto particolare, e quasi a sé stante, alla precedente

⁴ Fitzpatrick, T., Freedom and Security. An Introduction to the Basic Income Debate, Londra, Macmillan Press LTD, 1999

affermazione: si tratta infatti, come abbiamo visto, descritto nel primo capitolo, di un fondo di investimenti statale finanziato grazie alle royalties sui giacimenti petroliferi incassate dallo Stato dell'Alaska, ovvero non rappresenta un modello esportabile se non per altri contesti in cui abbondino materie prime come il petrolio.

Se da un lato il reddito di base resta un'idea ancora da esplorare quasi ovunque, in Europa⁵ l'Italia ha invece costituito per molto tempo un'eccezione⁶ al generale impiego di uno strumento redistributivo denominato, generalmente, 'reddito minimo'. Forse perché entrambi gli strumenti sono stati a lungo, nel nostro Paese, solo un'astrazione, si osserva facilmente nei commentatori italiani una tendenza a porli sullo stesso piano e a tentare raffronti. Il reddito minimo tuttavia è essenzialmente una misura assistenziale di stampo selettivo, erogata su base familiare. All'interno di questo gruppo, in via teorica, possono esistere sia forme di sostegno al reddito slegate dall'attivazione lavorativa (nella tabella 3A rappresentate dalla sigla RM), sia altre misure, sempre più diffuse con il passaggio dal welfare al workfare, che condizionano la prestazione a una forma di attivazione nel mondo del lavoro (nella tabella 3A si riferisce a questa seconda sottocategoria la sigla RMI, reddito minimo di inserimento⁷). Le varie versioni del reddito minimo esistenti sono condizionate in modo più o meno rigido, per cui un reddito minimo

⁵ Il Consiglio dell'Unione Europea ha emanato in merito la raccomandazione 92/441/CEE, il 24 giugno 1992.

⁶ Assieme alla Grecia, dove si sono portati avanti solo esperimenti di RM. In Italia la prima realizzazione di un programma di sostegno al reddito non sperimentale, e paragonabile agli strumenti di reddito minimo esistenti in tutti gli altri Paesi europei, si è avuta con la nascita del SIA (Sostegno per l'inclusione attiva), nel 2016, già sostituito dal REI (Reddito per l'inclusione) a Giugno 2017.

⁷ Una dicitura usata anche per la prima sperimentazione italiana, del 1997, ma che qui vuole solo sottolineare l'obiettivo di alcune formulazioni di 'reddito minimo' di 'inserire' il beneficiario nel mondo del lavoro.

incondizionato e destinato ai poveri senza richiesta di ulteriori requisiti è un'astrazione utilizzata nella tabella per rappresentare il continuum su cui si distribuiscono le varie misure. A prescindere dall'intensità delle condizioni, le misure di reddito minimo sono a tutti gli effetti misure selettive, appartenenti alla famiglia delle forme di sostegno al reddito assistenziali esaminate nel capitolo 2. Sono riportate in tabella, nelle ultime due colonne tratteggiate (poiché non hanno cittadinanza in una tabella sulle forme universali di sostegno al reddito), solo al fine di mostrare che non possiedono nessuna delle tre caratteristiche fondamentali del basic income: universalità, non condizionalità, individualità.

	BI	RdP	NIT	BC	Assistenza	
					RM	RMI
universale	✓	✓	No*	✓	No	No
incondizionato	✓	speciale	✓	✓	categorie	workfare
individuale	✓	✓	✓	✓	No	No
periodico	✓	✓	annuale	No	✓	✓
sufficiente	dipende	No	No	dipende	dipende	dipende
integrato	possibile	possibile	✓	possibile	No	No

Tabella 3A: una tassonomia dei programmi più vicini al reddito di cittadinanza.

Anche se non condividono tutte le proprietà del basic income, altri sistemi sono paragonabili al reddito di base perché ne condividono almeno alcuni tratti.

Il reddito di partecipazione (RdP) ideato da Atkinson ne è un esempio: si tratta di un reddito universale erogato su base individuale. A differenza del

reddito di base prevede una condizionalità all'attivazione lavorativa, ma non necessariamente sul mercato del lavoro. Infatti Atkinson include nelle attività lavorative che danno accesso al reddito di partecipazione lo studio e diverse attività non remunerate, come il lavoro di cura o il volontariato. Questa particolare condizionalità 'moderata', non obbligando i beneficiari a entrare nella forza lavoro attiva, allontana il reddito di partecipazione dalle politiche di welfare, e rende il reddito di partecipazione una misura che si potrebbe definire 'quasi-condizionata' e a metà strada tra basic income e politiche condizionate. Un altro tratto importante del reddito di partecipazione è che si tratta di una misura parziale, ovvero che non ha l'obiettivo di coprire tutte le necessità di base o di raggiungere una soglia di reddito ritenuta sufficiente a non considerare povero il beneficiario. Poiché la questione dell'ammontare resta aperta, ed includiamo nella definizione di reddito di base anche il reddito di base parziale, questo tratto del reddito di partecipazione lo distingue solo dal cosiddetto 'full basic income' e non è dirimente a rendere le due politiche incomparabili. La Negative Income Tax⁸, nella terza colonna della tabella 'NIT', è la misura che è più difficile⁹ paragonare con il basic income, tuttavia è possibile includerla tra le misure universali, seppur facendo dei distinguo, e ha un'altra importante tratto comune con il reddito di cittadinanza, ovvero la non condizionalità.

La distinzione riguardo l'universalità della tassa sul reddito negativa è che, pur riguardando tutti i cittadini e non solo i cittadini poveri, prevede una prova dei mezzi altrettanto universale da cui dipende l'ammontare della prestazione, il diritto al trasferimento non è quindi automatico, ma dipende

⁸ Progettata dal premio Nobel Milton Friedman con l'obiettivo di semplificare il sistema fiscale e integrarlo con i programmi di protezione sociale.

⁹ Ad esclusione delle misure di reddito minimo e di tutte le altre misure selettive e assistenziali, naturalmente.

dallo scaglione di appartenenza, il diritto al trasferimento non è quindi automatico, ma dipende dallo scaglione di appartenenza, . Chi ha redditi inferiori a un certo reddito soglia si avvale di un'aliquota negativa, ovvero riceve un trasferimento sufficiente ad integrare tali redditi e raggiungere la soglia minima. Chi invece dispone di redditi superiori al reddito soglia paga al fisco il dovuto a seconda del proprio reddito (ovvero si avvale di uno sconto rispetto all'aliquota applicata allo scaglione più alto, sconto che equivale all'erogazione di un benefit). Secondo questo disegno tutti ricevono un trasferimento o sotto forma di erogazione di denaro o sotto forma di credito fiscale, pertanto si tratta di una politica universale, tuttavia la non uniformità dei trasferimenti fa assumere alla parola 'universale' un significato diverso rispetto a quello che ha nella descrizione del basic income, del reddito di partecipazione o del capitale di cittadinanza, che prevedono l'erogazione, automatica, a tutti di trasferimenti uguali per tutti. Nonostante questa importante differenza la Negative Income Tax resta un'idea storicamente vicina a quella di reddito di cittadinanza, e soprattutto incarna l'ideale di semplificazione che anche il reddito di base si propone di raggiungere, sebbene non eliminando la prova dei mezzi e i controlli, ma tramite l'integrazione dei sistemi fiscale e sociale, concetto approfondito nel paragrafo seguente.

Al basic capital (in tabella BC) o capitale di base si è già accennato nel primo capitolo: l'idea di un trasferimento una tantum universale e incondizionato è storicamente precedente¹⁰ a quella di reddito di base. Il basic capital condivide con il reddito di base le tre principali caratteristiche

¹⁰ Condorcet propone l'erogazione di un capitale di base per i giovani nel testo con cui introduce l'idea di assicurazione sociale, ovvero il suo *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain* (Abbozzo di un ritratto storico dei progressi dello spirito umano), scritto in prigione nel 1794 e pubblicato postumo nel 1795. Le proposte di trasferimenti periodici immaginate prima di questa data non sono mai completamente universali e incondizionate, quindi si può concludere che il basic capital è nato prima del basic income.

di quest'ultimo (in neretto nella tabella), ma non è un trasferimento periodico poiché avviene una sola volta nella vita dei beneficiari, al compimento di un'età prestabilita.

3.1.4. Integrazione dei sistemi fiscale e di protezione sociale

L'obiettivo principale dell'integrazione dei programmi di protezione sociale con il sistema fiscale è evitare fenomeni di sovrapposizione come quelli già analizzati nel capitolo 2¹¹.

Nel disegno di Milton Friedman, il sistema di imposizione fiscale, anziché sovrapporsi alle misure di sostegno al reddito delle fasce meno abbienti, applica, al di sotto di una certa soglia di reddito, un'aliquota negativa: pertanto i soggetti che vi rientrano ricevono dal fisco un'imposta negativa pari all'ammontare che li separa dal reddito soglia. L'obiettivo di Friedman è ridurre l'intervento statale e circoscriverlo all'ambito fiscale per semplificarne la gestione.

L'integrazione del sistema fiscale e dei programmi di protezione sociale ha anche altri vantaggi: consente di semplificare il funzionamento burocratico agli occhi dei contribuenti/beneficiari, unifica due stabilizzatori automatici consentendo di procedere più facilmente a previsioni riguardo il reddito disponibile alle famiglie in diverse congiunture economiche, rimuove la divisione sociale del welfare.

Questo ultimo punto si sposa con una delle principali critiche rivolte da Sen alle misure mirate, in quanto cancella lo stigma che colpisce i beneficiari dei programmi selettivi, mettendo in evidenza che la maggior parte delle persone riceve un trasferimento sotto forma di credito fiscale¹².

¹¹ Ad esempio, l'imposizione fiscale positiva su soggetti che percepiscono benefit poiché i loro redditi sono inferiori alle soglie di povertà, osservata da Hermione Parker e descritta in *Instead of the Dole*.

¹² Inserendo i bonus fiscali tra i programmi che il basic income può sostituire diventa più facile immaginare di coprirne i costi.

Non esiste, in un sistema integrato, una distinzione netta tra beneficiari di trasferimenti e contribuenti, una discriminazione che può contribuire a perpetrare le distanze sociali: ad esempio, quando un governo procede a tagliare voci della spesa scegliendo in modo discrezionale tra protezione sociale e bonus fiscali, a seconda dell'area politica di riferimento.

Il risultato della mancata integrazione porta ai casi di sovrapposizione dei due sistemi già analizzati nel capitolo 2 (beneficiari di sussidi per la lotta alla povertà che versano imposte pari o anche superiori al sussidio), ma anche a una mancanza di consapevolezza che porta a concludere che i beneficiari di trasferimenti appartengano solo alle fasce più povere.

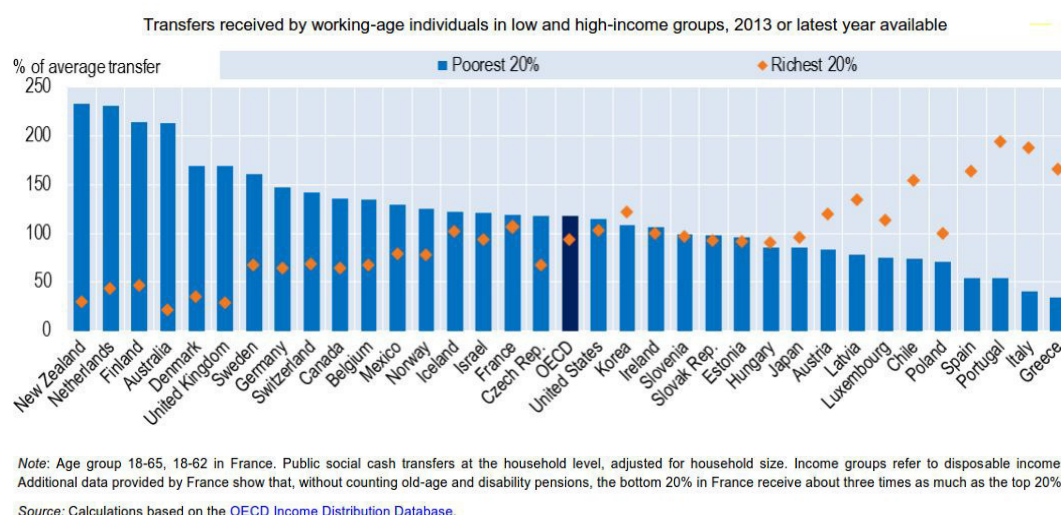


Grafico 3A: trasferimenti ricevuti da individui in età da lavoro appartenenti alle due fasce di reddito estreme. Dati: OECD.

Nel grafico 3.A possiamo osservare come in molti paesi, includendo nei trasferimenti anche le pensioni d'anzianità, il quintile più ricco della popolazione riceve trasferimenti sostanziosi e talvolta superiori a quelli ricevuti dal quintile più povero (tabella tratta da documento OCSE sul basic income, 2017).

Il basic income, il reddito di partecipazione e il basic capital non sono necessariamente programmi che integrano protezione sociale e sistema fiscale, ma possono essere disegnati come programmi integrati se viene offerta ai beneficiari l'opzione di ricevere i trasferimenti sotto forma di crediti fiscali¹³. Nel caso del capitale di base, si può immaginare di realizzare l'integrazione in questo modo: anziché erogare il basic capital al beneficiario, si procede scalando dal suo ammontare, anno per anno, quanto dovuto al fisco. Quindi il beneficiario non versa nulla all'erario finché il capitale di base non viene esaurito.

Un possibile problema dell'integrazione dei due sistemi è riscontrabile nelle diverse tempistiche: i trasferimenti sono erogati, generalmente, su base mensile, mentre le dichiarazioni fiscali sono annuali. Tuttavia il problema è risolvibile rimettendo la scelta della modalità di erogazione del trasferimento ai beneficiari, in modo che solo coloro che non necessitano di un trasferimento mensile opteranno per il credito fiscale applicato annualmente alle loro dichiarazioni fiscali.

3.2. Impatto sul comportamento dei beneficiari

Il capitolo due esamina il problema dei disincentivi a lavorare posti dalle misure mirate come conseguenza dell'effetto sostituzione tra il salario eventualmente guadagnato lavorando e il benefit che si perde non appena si supera una certa soglia di reddito. Confrontando i costi opportunità relativi, il beneficiario di un sussidio è portato a preferire il benefit al reddito da lavoro perché la rinuncia al tempo libero non è sufficientemente

¹³ Nel caso del basic income, del participation income e del basic capital i crediti fiscali sarebbero uniformi tra loro e pari all'ammontare del trasferimento, e pertanto non sarebbe necessario procedere alla prova dei mezzi, come invece avviene per il sistema NIT.

remunerata dalla differenza tra salario e benefit. Il benefit, in un certo senso, 'costa' meno.

Il reddito di base rimuove questo meccanismo poiché viene distribuito in modo universale e indipendente dalle soglie di reddito: è percepito quando si ha un reddito da lavoro come quando non lo si ha, quindi non c'è ragione di scegliere tra reddito di base e salario, possono essere cumulati. Il problema del reddito di cittadinanza è che può comunque incentivare l'uscita dal mercato del lavoro, per due ragioni: effetto reddito e una sorta di effetto sostituzione rovesciato, causato dalla diminuzione del costo opportunità del tempo libero, dato l'aumento delle tasse da sottrarre ai redditi da lavoro.

La diminuzione di offerta di lavoro causata dall'effetto reddito presuppone un meccanismo molto semplice: esattamente come avviene quando si osserva la variazione di reddito del consumatore a prezzi costanti, con l'aumento della ricchezza indipendente dal lavoro, chi beneficia di un reddito di cittadinanza potrebbe decidere di non lavorare, ovvero di 'comprare' con il salario a cui rinuncia tutto il tempo libero disponibile e sopravvivere grazie al reddito di cittadinanza¹⁴.

Per quanto riguarda l'eventuale depressione dell'offerta di lavoro causata da un aumento dell'imposizione fiscale sui redditi da lavoro bisogna innanzitutto ricordare che l'utilizzo della fiscalità generale sui redditi dei lavoratori è solo una delle tante ipotesi di finanziamento per il reddito di base, anche se è probabile che per finanziare un benefit universale che porti tutti almeno alla soglia della povertà sia necessario un aumento delle imposte, non è detto che si debbano colpire i redditi da lavoro e non è detto che pur facendolo si crei un effetto sostituzione superiore a quello

¹⁴ Oppure, se l'ammontare del reddito di base offerto dallo Stato è insufficiente ai bisogni del beneficiario, grazie al reddito di cittadinanza sommato ad altre fonti di reddito non da lavoro, o ancora, grazie al reddito di base sommato a un salario parziale, lavorando part-time.

creato dall'imposta implicita discussa nel capitolo 2. Questo problema è esaminato in modo più approfondito nel paragrafo 3.2.2.

Sembrerebbe quasi che a questo punto sia necessario stabilire se i disincentivi al lavoro propri del basic income siano superiori o inferiori all'effetto sostituzione osservato nella trappola della disoccupazione, causata dalle misure mirate. Misurare, in una serie di esperimenti empirici, la portata dei diversi effetti e confrontarli sarebbe senz'altro fondamentale per stabilire se le misure universali sono o no superiori alle misure mirate dal punto di vista degli incentivi al lavoro. Alcuni degli studi citati in questo capitolo hanno tentato questo approccio attraverso delle simulazioni.

Tuttavia, le simulazioni realizzate, oltre a basarsi sui dati osservati nel mercato contemporaneo, si basano su modelli costruiti a partire da ciò che è possibile osservare nel sistema attuale, escludono quindi tutti gli effetti sconosciuti che potrebbero verificarsi in presenza di modifiche fondamentali al sistema. Gli effetti potenzialmente osservabili in un esperimento sono più numerosi e le interconnessioni tra loro più complesse.

Se tutti disponessero di un reddito di cittadinanza, molte cose sarebbero o potrebbero essere diverse. Nel paragrafo seguente osserviamo come potrebbero cambiare il mercato del lavoro e le regole che lo governano, il che avrebbe ulteriori effetti sui comportamenti degli agenti economici. In questo paragrafo, sospesa per un attimo le modifiche al funzionamento istituzionale del mercato del lavoro, ci concentriamo sulle possibili reazioni alla sola introduzione del basic income, senza considerare ulteriori possibili riforme ad accompagnarlo.

Il primo sottoparagrafo ipotizza una trasformazione del modo di considerare il lavoro, oltre la semplice scelta tra occupazione e disoccupazione. Non si tratta soltanto di scoprire se i disincentivi sono compensati dagli incentivi o viceversa, ma di immaginare come cambia

l'approccio con il lavoro.

Il secondo sottoparagrafo porta avanti questa linea di pensiero, mostrando che gli incentivi possono cambiare in modo diverso per diverse categorie di lavoratori.

Negli ultimi due paragrafi, i disincentivi a lavorare vengono letti come potenziali incentivi per altre attività, rifacendosi anche alla teoria dell'allocazione del tempo di Becker.

Ognuna di queste ipotesi, naturalmente, può essere approfondita solo attraverso un esperimento empirico. Questo testo si limita a esplorare la complessità delle motivazioni potenzialmente influenzate da un programma di un reddito universale.

3.2.1. Approccio al lavoro

Non ci sono modi per conoscere l'intensità del temuto effetto reddito se non procedendo a sperimentazioni sul campo, con gruppi limitati di popolazione, per un periodo di tempo sufficientemente lungo da permettere ai beneficiari di modificare le loro aspettative future e adeguarvi il proprio comportamento nel presente. Una sperimentazione di un anno difficilmente porterà qualcuno dei beneficiari a cambiare le proprie scelte riguardo la sua vita professionale, in quanto alla fine dell'anno in cui ha percepito il reddito di cittadinanza sperimentale il beneficiario si aspetta di tornare al suo reddito da lavoro.

Tuttavia, in mancanza di sperimentazioni di lungo termine, è possibile riflettere astrattamente sul problema confrontando la situazione di chi riceve un reddito di base con quella di chi gode di un reddito non da lavoro, ad esempio una rendita su una proprietà. In accordo con quanto previsto dall'effetto reddito, chi ha la possibilità di vivere, ad esempio, grazie al reddito ottenuto affittando una seconda casa, potrebbe scegliere di non lavorare. La domanda dunque diventa: quale influenza della

ricchezza non da lavoro si osserva oggi sul margine estensivo dell'individuo?

E' facile immaginare che probabilmente chi ha la possibilità di sopravvivere a prescindere dal lavoro non accetterà lavori faticosi, usuranti, insalubri, pericolosi o di scarso prestigio sociale. Secondo dati Eurostat, nei Paesi dell'UE-28 quasi il 44%¹⁵ degli 88 milioni di inattivi in età compresa tra 16 e 65 anni non hanno un titolo di studio secondario. Considerando tutti gli inattivi che non hanno un titolo di studio di livello universitario si copre l'86% della popolazione inattiva totale.

Il 60% della popolazione inattiva sono donne.

L'inattività sembra dipendere fortemente da titolo di studio e genere, ma quanto dipende dal reddito a disposizione dell'unità familiare di appartenenza? E quanto dalla ricchezza non da lavoro a disposizione dell'individuo? Infine: come cambia il peso di questi fattori rispetto a diversi lavori? Rispondere a queste domande è fondamentale per poter immaginare l'entità dell'effetto reddito potenziale del reddito di cittadinanza.

Inoltre è necessario tenere in considerazione altre conseguenze dell'introduzione del basic income, che potrebbero attenuare o controbilanciare completamente un eventuale effetto reddito. La disponibilità di un reddito di base potrebbe significare per molti lavoratori la possibilità a intraprendere la ricerca del lavoro 'ideale'. Potrebbe verificarsi l'abbandono di alcuni posti di lavoro da parte di lavoratori in precedenza motivati unicamente dalla remunerazione, posti di lavoro in cui potrebbero essere ricollocati lavoratori che ne traggono una maggiore utilità, o una minore disutilità¹⁶, con guadagni di produttività o la possibilità

¹⁵ La popolazione inattiva senza un titolo di studio di livello secondario ha oscillato negli ultimi 4 anni tra 42 e 39 milioni, il totale della popolazione inattiva tra 91 e 88 milioni (nel primo quadrimestre del 2017, gli inattivi nell'UE-28 sono 88.207.000)

¹⁶ Assumendo che l'utilità non dipende solo dalla remunerazione ma dall'attività lavorativa stessa.

di diminuire i salari 'di efficienza' che precedentemente erano necessari a motivare i lavoratori.

3.2.2. Incentivi e margine intensivo

Se la disutilità derivata dal lavoro aumenta con l'aumento dello sforzo richiesto, è possibile che aumenti anche con l'aumento delle ore sottratte al tempo libero, se così fosse possiamo immaginare che anziché comportare un aumento dei salari generalizzato, il reddito di cittadinanza potrebbe condurre a un'offerta di lavoro inferiore sul margine intensivo: ovvero i beneficiari del reddito di base potrebbero scegliere di lavorare per meno ore a settimana, restando immutate le remunerazioni orarie. Tutti questi aspetti riguardo alle preferenze che potrebbero emergere, mutate le aspettative dall'introduzione del reddito di cittadinanza, sono naturalmente strettamente legati alle eventuali trasformazioni del mercato del lavoro, anche a livello istituzionale, che saranno analizzate nel paragrafo 3.3.

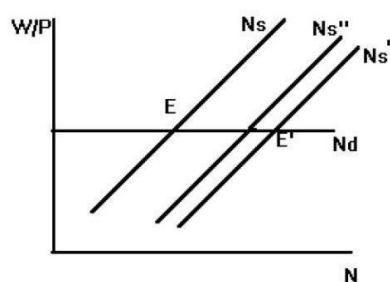
3.2.3. Spostamento degli incentivi a lavorare

Se da un lato la sostituzione delle politiche mirate con un programma di reddito di cittadinanza universale permette di superare la trappola della disoccupazione, dall'altro, dato l'elevato costo del programma universale, un probabile aumento delle tasse necessarie a finanziarlo potrebbe deprimere la produzione e l'offerta di lavoro.

E' importante notare che le politiche mirate e il reddito di base non disincentivano al lavoro lo stesso gruppo di persone. Le politiche mirate comportano la trappola della disoccupazione per i loro beneficiari, ovvero coloro che rientrano nella fascia di reddito più bassa. Il costo del reddito di base d'altro canto può gravare su diverse fasce di reddito o anche su altri tipi di ricchezza, a seconda di come viene progettata l'imposizione fiscale.

Per valutare le implicazioni sull'offerta di lavoro dell'introduzione di un reddito di cittadinanza, Massimiliano Serati costruisce un modello con concorrenza imperfetta sia sul mercato dei beni che del lavoro, in cui l'offerta di lavoro è determinata dal salario reale contrattato dalle organizzazioni sindacali, e il salario reale offerto dalle imprese è a sua volta determinato dalla forza dei sindacati, dalle caratteristiche del sistema di protezione sociale, dalla produttività del lavoro, dall'intensità della concorrenza sul mercato dei beni e dalla pressione fiscale sui lavoratori. L'introduzione del reddito di cittadinanza è scomposta da Serati in due fasi per studiare separatamente gli effetti dell'aumento del trasferimento e delle politiche necessarie a finanziarlo. Nella prima fase, la fase (a), viene analizzato l'aumento del trasferimento, corrispondente all'erogazione del reddito di cittadinanza. La successiva fase (b), in cui si attuano le politiche per finanziare il basic income, è a sua volta scomposta nelle fasi (b1), in cui sono eliminati tutti gli altri sussidi generando un risparmio che finanzia solo in parte il nuovo programma, e (b2), in cui l'aumento dell'imposizione fiscale generale permette di coprire la spesa restante.

Fase A



Fase B1 e B2

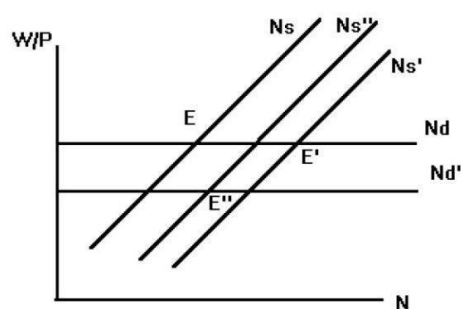


Grafico 3.B: Fasi A e B, b1 e b2, del modello di Serati.

Durante la fase (a), a seguito dell'aumento del trasferimento, crescono sia la domanda aggregata che, conseguentemente, la domanda di lavoro. Il

sistema si sposta lungo la curva di domanda di lavoro (Nd nel grafico 3.B), l'effetto è tuttavia controbilanciato in parte dalle pressioni sindacali per un aumento dei salari nominali (che le imprese non sono disposte a concedere), in parte dall'aumento dei prezzi dei beni causato dall'aumento della domanda. Poiché salari nominali e prezzi crescono dello stesso aumentare, non si osserva un aumento del salario reale né dei tassi di occupazione. In caso di rigidità del salario nominale, tuttavia, si assiste a un aumento dell'occupazione e della produzione, a prezzi costanti.

L'aumento della ricchezza individuale disponibile può innescare tuttavia un effetto reddito tale da compensare gli spostamenti positivi dell'offerta di lavoro. Questo meccanismo è strettamente dipendente dall'ammontare del reddito di cittadinanza rispetto ai livelli salariali più bassi. Serati ipotizza un reddito di base inferiore ai salari di sussistenza, che quindi comporta un fenomeno di abbandono del posto di lavoro quantitativamente trascurabile.

Durante la fase (b), si verificano due fenomeni con effetti opposti sull'offerta di lavoro. Nella fase (b1), la diminuzione dei sussidi sostituiti dal reddito di base comporta un aumento dell'occupazione (anche scardinando il meccanismo della trappola della disoccupazione già analizzato). Nella fase (b2), al contrario, l'aumento dell'imposizione fiscale, nel modello gravante anche sui lavoratori, abbatte l'offerta di lavoro, mentre le tasse che gravano sui profitti delle imprese portano a una contrazione della domanda di lavoro.

Gli effetti in generale appaiono incerti, nella fase (a) trascurabili, nella fase (b) ambigui, e dipendenti da una combinazione di fattori, tra cui il potere dei sindacati, il potere di mercato delle imprese, la composizione della forza lavoro, i costi di ingresso e abbandono del mercato del lavoro, l'ammontare del basic income e la scelta di mix di politiche atte a finanziarlo.

Basandosi su un'estensione del modello presentato¹⁷, Serati avvia una verifica empirica basata su dati italiani (Serati, 1999).

I risultati principali della verifica non si discostano dalle ipotesi teoriche presentate nel modello semplificato: gli effetti della fase (a), con l'introduzione del trasferimento universale, risultano trascurabili sia sul breve che sul lungo periodo, mentre gli effetti della fase (b), conseguenti alle manovre necessarie al finanziamento, risultano più significativi. In particolare prevale l'effetto già descritto della fase (b1): ovvero l'aumento di offerta di lavoro conseguente alla riduzione dei benefit altri dal reddito di base. Si osserva un fenomeno di incoraggiamento al lavoro¹⁸ persistente nel tempo. Come già ipotizzato nel modello semplificato, la verifica empirica conferma effetti opposti a seguito della fase (b2), ovvero all'aumento della pressione fiscale finalizzata a finanziare il programma di reddito di cittadinanza: la risposta dell'occupazione è negativa¹⁹, ma solo nel breve periodo e tende a scomparire nel lungo, mentre persiste l'incoraggiamento al lavoro.

A seguito del passaggio da un sistema di sussidi di disoccupazione e contro la povertà a un sistema di reddito di cittadinanza, utilizzando i dati del sistema italiano di fine ventesimo secolo, Serati osserva un aumento dell'occupazione e della partecipazione al mercato del lavoro, nel lungo

¹⁷ Il modello utilizzato come base per la verifica empirica è più articolato e consente pertanto di modellare il ruolo dei sindacati, l'esistenza di meccanismi outsider/insider e di fenomeni di incoraggiamento e scoraggiamento all'occupazione.

¹⁸ L'aumento del tasso di partecipazione è maggiore rispetto all'aumento del tasso di occupazione, questo genera un aumento del tasso di disoccupazione quantitativamente modesto e temporaneo.

¹⁹ Il calo dell'occupazione è dovuto sia a una diminuzione dell'offerta di lavoro, causata dall'aumento delle tasse e quindi dalla diminuzione del costo opportunità del lavoro, sia da una riduzione della domanda di lavoro, legata alla depressione della produzione, sempre a seguito dell'aumento della pressione fiscale.

periodo, con effetti di abbattimento dell'occupazione temporanei e circoscritti a determinate categorie di lavoratori. Tali effetti negativi sarebbero legati alla scelta degli strumenti di finanziamento del programma di basic income, scelta che perciò appare delicata, soprattutto per quanto riguarda il profilo temporale di realizzazione dell'intervento. Il paper di Serati analizza in modo disaggregato, in conclusione, i diversi effetti su lavoratori e lavoratrici, nonché su centro-nord e sud Italia. L'analisi empirica di Serati suggerisce che l'effetto reddito conseguente all'aumento del trasferimento operi in modo più significativo sulla componente femminile della forza lavoro e in generale sui lavoratori che percepiscono un salario più basso e la cui presenza sul mercato del lavoro è più discontinua. Tuttavia anche gli effetti di incoraggiamento sono più consistenti, almeno nel breve periodo, sulle donne, e l'aumento di partecipazione e occupazione registrati nella fase (b1) più che compensa la diminuzione causata dall'effetto reddito nella fase (a). Per quanto riguarda gli effetti di spiazzamento dell'occupazione della fase (b2), essi non presentano differenze significativamente diverse tra lavoratori e lavoratrici.

Disaggregando i dati in modo da distinguere tra centro-nord e sud Italia si nota più di qualche differenza. L'effetto reddito della fase (a), trascurabile in generale, è molto più elevato al sud che nel centro-nord: probabilmente perché la forza lavoro al sud percepisce un salario medio più basso, per cui il peso relativo del reddito di cittadinanza rispetto al reddito complessivo (tasso di rimpiazzo) è maggiore. Sono più consistenti al sud sia la diminuzione, di breve periodo, del tasso di occupazione (probabilmente dovuto all'abbandono di occupazioni sottopagate e faticose), che la riduzione del tasso di partecipazione²⁰, probabilmente

²⁰ Serati interpreta la diminuzione del tasso di partecipazione anche tenendo conto di un possibile fenomeno di drop-in scolastico, a seguito dell'abbandono del lavoro da parte di giovani ancora in età scolare, nonché dalla maggiore

causata dall'aumento del reddito disponibile a fronte di un costo della vita più basso al sud che al nord. Allo stesso modo, tuttavia, la fase (b1), con l'eliminazione dei sussidi diversi dal basic-income, mostra effetti di incoraggiamento all'occupazione più elevati al sud che al centro-nord, a causa dei tassi di rimpiazzo più elevati nel meridione e del numero maggiore di aventi diritto alle misure mirate di sostegno al reddito. Gli effetti della fase (b2), a livello disaggregato si confermano negativi ma appaiono non significativi.

In generale l'analisi di Serati ci permette di comprendere come le riforme volte a finanziare il reddito di base, quella del sistema di sussidi (ovvero la loro eliminazione) e quella fiscale (con un aumento della pressione fiscale sui lavoratori e/o sulle imprese), hanno effetti opposti sull'occupazione.²¹ Tali effetti non si rivolgono necessariamente allo stesso gruppo di soggetti: scompare la trappola della disoccupazione per i meno abbienti, diminuisce il costo opportunità del tempo libero per i contribuenti più colpiti dall'aumento dell'imposizione fiscale.

L'ipotesi di una riduzione dell'offerta di lavoro per quanto riguarda lavori particolarmente pericolosi, usuranti o di scarso prestigio sociale non sembra troppo astratta, tuttavia questo spingerebbe il mercato ad aumentare la remunerazione esclusivamente per questo genere di lavori, oppure condurrebbe ad investire nell'automazione in questi campi.

attrattività acquisita dal lavoro sommerso a seguito della presenza di un reddito garantito dal programma di basic income.

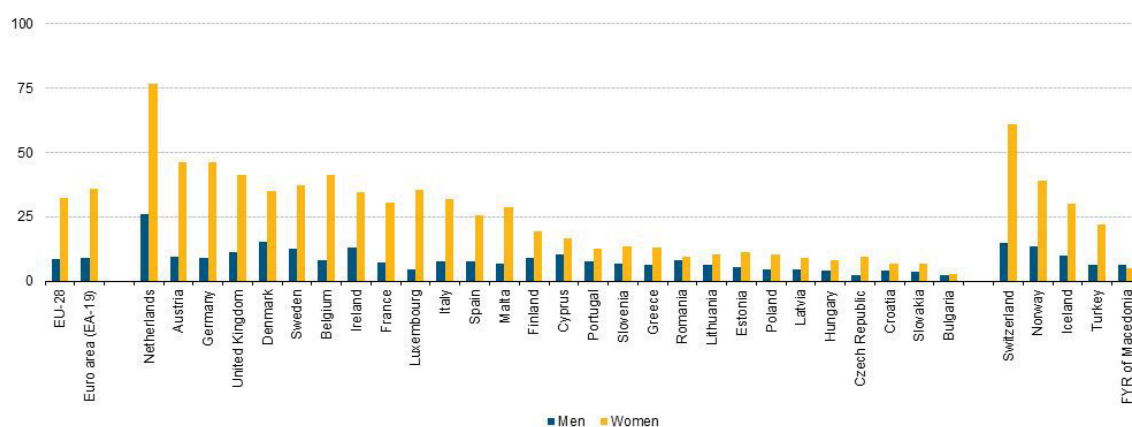
²¹ Il paper si conclude anche osservando come una maggiore flessibilità del mercato del lavoro permetterebbe, in Italia, di beneficiare maggiormente dei fenomeni di incoraggiamento all'occupazione attivati dal reddito di cittadinanza.

3.2.4. Impatto del reddito di cittadinanza per categorie diverse

Un esempio di come sia difficile prevedere le conseguenze dell'introduzione del reddito di base sui comportamenti dei beneficiari si ha analizzando il caso delle donne.

La situazione occupazionale femminile è molto diversa da quella vissuta dagli uomini. Secondi dati Eurostat, nel 2014 il tasso di occupazione degli uomini nell'UE-28 era del 70,1 %, quello delle donne era del 59,6 %.

Tuttavia, da un confronto su un periodo di tempo più lungo emerge che, a seguito della crisi del 2008, il tasso dell'occupazione maschile nel 2014 è inferiore al livello registrato dieci anni prima (70,3 % nel 2004), mentre il tasso dell'occupazione femminile è aumentato in misura significativa (di 4,1 punti percentuali rispetto al 55,5 % nel 2004). Questo aumento è probabilmente legato all'aumento dell'occupazione part-time registrata nello stesso periodo, poiché l'incidenza del lavoro part-time è notevolmente superiore nelle donne. Nel 2014 nell'UE-28 poco meno di un terzo (32,2 %) delle donne occupate di età compresa tra i 15 e i 64 anni lavorava a tempo parziale, una quota molto superiore a quella registrata per gli uomini (8,8 %).



(*) The figure is ranked on the overall part-time employment rate.
Source: Eurostat (online data code: ifsa_eppga)

Grafico 3.C: occupati part-time nei paesi UE-28 - dati Eurostat.

Una delle cause principali del differenziale tra i tassi di occupazione dei due generi e della tendenziale preferenza per il part-time nelle donne è la impari divisione dei compiti domestici. Le attività lavorative non remunerate svolte in ambito domestico gravano principalmente sulle donne e questa è una delle maggiori cause del gender pay gap, il divario salariale osservato tra uomini e donne. Chi si fa carico delle attività domestiche e dei lavori di cura, infatti, spesso non riesce a progredire in ambito lavorativo allo stesso passo di chi si concentra principalmente sulla professione: questo comporta nel tempo una diversificazione dei livelli professionali raggiunti e quindi della remunerazione percepita.

Proprio perché la rinuncia al lavoro da parte delle donne ha un costo opportunità più basso rispetto a quella dei compagni maschi, in ambito familiare accade che sia spesso la donna a lavorare più saltuariamente o ad optare per orari di lavoro parziali: il gender pay gap causato dalla divisione ineguale dei compiti domestici causa a sua volta la diminuzione del tasso di occupazione femminile.

Tutto questo contribuisce a creare una situazione di dipendenza economica delle donne dai partner maschi, spesso elencata dai fautori del basic income tra le problematiche risolvibili attraverso un programma universale di sostegno al reddito. Ma cosa succederebbe davvero a seguito dell'introduzione del reddito di cittadinanza?

Se l'effetto reddito portasse i lavoratori a voler lavorare meno ore, questo potrebbe portare, in ambito familiare, ad un cambiamento nella divisione dei compiti domestici: una diffusione generalizzata del part time lascerebbe più tempo agli attuali lavoratori full-time per le attività estranee al mercato del lavoro: ovvero più uomini opterebbero per il part-time, con un conseguente cambiamento della divisione dei compiti domestici. Se questo avvenisse, ci sarebbe spazio per l'attivazione lavorativa di quelle

donne che avevano precedentemente abbandonato il mondo del lavoro per dedicarsi unicamente alla vita domestica, oppure delle lavoratrici part-time che potrebbero intensificare il loro sforzo lavorativo. L'attivazione femminile potrebbe essere in grado di controbilanciare la diminuzione di offerta di lavoro maschile sul margine intensivo, con la conseguenza che l'effetto reddito sarebbe notevolmente attenuato²².

Ma, come descritto da molti osservatori²³, il basic income sarebbe di per sé un modo di effettuare una massiva redistribuzione di reddito dagli uomini alle donne anche senza la diffusione del part-time: poiché realizzerebbe una redistribuzione del reddito dai lavoratori e dai disoccupati agli inattivi²⁴.

Tuttavia, questa redistribuzione di reddito verso le donne, che in modo sproporzionato appartengono alla categoria della forza lavoro inattiva, unitamente ad alcuni aspetti del mercato reale²⁵, potrebbe al contrario portare a un'ulteriore fuoriuscita delle donne dal mercato del lavoro.

L'introduzione del reddito di base avrebbe un effetto reddito anche per la donna che si andrebbe a sommare all'effetto sostituzione (rispetto ai salari del compagno): per la prima generazione di donne che percepirebbero il reddito di base questo potrebbe scoraggiare ulteriormente l'attivazione. Di nuovo, l'unico modo per poter valutare la potenza e la direzione degli

²² Di nuovo, questo scenario parte dall'assunto che il lavoro comporti disutilità e utilità, oltre l'aspetto della remunerazione, con la conseguenza che, disponendo di un sostegno al reddito, i soggetti sceglierebbero di lavorare meno ore, ma non di non lavorare affatto.

²³ Tra gli altri, Tony Fitzpatrick e Philippe Van Parijs nelle opere già citate.

²⁴ Bowels, S., *Income security in a capitalist economy*, 1992

²⁵ Per citarne due: la discriminazione subita dai soggetti che per ragioni diverse non sono percepiti come 'simili' da chi è nella posizione di selezionare e promuovere i lavoratori, e la già menzionata tendenza a dividere in modo diseguale i lavori domestici all'interno delle famiglie.

effetti del reddito base sui comportamenti dei soggetti, sembra procedere a degli esperimenti empirici.

Un altro confronto tra effetti su categorie diverse di soggetti discusso nell'ambito del dibattito sul reddito di base è quello che oppone due gruppi diversi di giovani adulti: gli studenti di college o universitari e i ragazzi che dopo la fine della scuola entrano direttamente nel mercato del lavoro.

Alstott e Ackerman²⁶ sostengono che i fautori del basic income non pongono abbastanza attenzione alle situazioni molto diverse vissute dalle due categorie: mentre gli studenti, infatti, hanno la possibilità per molti anni dopo la fine della scuola di investire del tempo nella progettazione della loro vita futura²⁷, i loro coetanei lavoratori entrano nel mercato del lavoro dai gradini più bassi, senza particolari competenze e accettando remunerazioni minime, con la conseguenza che per molti anni non sono in grado di esercitare un impatto sulla propria esistenza. I due professori di Yale, propongono di eliminare questa disparità mettendo a disposizione di tutti i giovani un capitale di cittadinanza, al compimento di una data età (in alternativa all'erogazione periodica del reddito di cittadinanza). Secondo Ackerman e Alstott, disporre di un capitale di base permetterebbe a tutti di frequentare qualche anno di college, ma soprattutto non escluderebbe la possibilità di esercitare la macro-libertà nemmeno per coloro che decidessero comunque di non proseguire gli studi. Pur non effettuando un investimento nel proprio futuro attraverso l'accumulazione di capitale umano, infatti, essi potrebbero comunque avere un impatto di lungo

²⁶ Ackerman, B. e Alstott, A., *Macro-Freedom*, in *Redesigning Distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism*, The real Utopias Project, Volume V, 2003.

²⁷ Esercitando quella che Ackerman e Alstott chiamano "macro-libertà", ovvero la libertà di avere un impatto di lungo termine sulla propria esistenza nel suo insieme.

termine sulle loro vite, ad esempio avviando un'attività imprenditoriale o scegliendo di utilizzare il denaro per iniziare una nuova famiglia.

Tuttavia, si può immaginare che anche percepire un reddito di base potrebbe evitare a molti giovani non appartenenti alla categoria degli studenti di trovarsi costretti ad accettare, per anni, posti di lavoro senza possibilità di crescita²⁸. Come già detto per il caso dei lavori pericolosi, poco prestigiosi o molto faticosi, con l'introduzione del reddito di base anche le professioni che non comportano una crescita nel lungo periodo potrebbero dover essere remunerate maggiormente per divenire attraenti. Conseguentemente i lavoratori ne trarrebbero comunque il beneficio di avere maggiore accesso a tutte le possibilità che dipendono dalle disponibilità economiche, riequilibrando la loro posizione in fatto di macro-libertà rispetto a quella dei coetanei universitari.

3.2.5. Salari di efficienza e incentivi ad investire in presenza di un reddito di base

L'introduzione del reddito di base, attraverso l'influenza che esercita sul comportamento dei soggetti beneficiari, comporta degli effetti per tutta l'economia e in particolare per quelle variabili economiche che dipendono direttamente dalla produzione e dal modo in cui sono remunerati i fattori produttivi, la più importante essendo gli investimenti.

Bowles²⁹ esamina l'impatto del reddito di base sulla capacità di generare profitto e quindi di incentivare gli investimenti, sviluppando un modello che non tiene conto dell'impatto del reddito di base sui margini estensivo e intensivo dell'offerta di lavoro, ma sull'efficienza del lavoro svolto.

²⁸ O, in generale, posti di lavoro che non rappresentano una forma di investimento per il futuro, in mancanza della possibilità di avere un impatto di lungo termine sulle loro vite

²⁹ Bowles, S., *Income security in a capitalist economy*, 1992

Nel modello di Bowles si assume per semplicità che il salario non sia tassato e che tutte le imprese offrano la stessa remunerazione.

Bowles assume che i lavoratori traggano utilità dal salario e disutilità dal lavoro oltre un certo livello di sforzo e_0 (effort). Per cui la funzione di utilità del lavoratore sarà $U=y+u(e)$, con $u(e)$, l'utilità derivata dall'attività lavorativa stessa che diventa negativa per valori di $e>e_0$, mentre sopra un certo livello e_1 di sforzo la disutilità aumenta in modo esponenziale - abbiamo quindi

$$\begin{aligned} u'(e_0) &= 0 \\ u' < 0 &\quad \text{per } e > e_0 \\ u'' < 0 &\quad \text{per } e > e_1 \end{aligned}$$

Data la tendenza dei lavoratori a non superare un certo livello di sforzo, il datore di lavoro ha necessità di controllare i lavoratori e disciplinare il lavoro imponendo una penalità per chi compie uno sforzo inadeguato: questi lavoratori non vedranno rinnovato il proprio contratto. Il controllo non è privo di costi, richiede un ammontare di m di investimento nel monitoraggio e comporta una probabilità t per il lavoratore di essere sorpreso a non lavorare abbastanza intensamente e di non veder rinnovato il proprio contratto, tale probabilità t dipende sia dalle risorse spese nel monitoraggio del lavoro che dallo sforzo del lavoratore:

$$\begin{aligned} t &= t(m,e) \\ \text{con } t_e &< 0, \quad t_m > 0 \end{aligned}$$

Bowles definisce w_0 il salario di riserva sotto il quale nessun lavoratore accetterebbe il posto poiché in corrispondenza di w_0 non vi è per il lavoratore alcuna differenza tra accettare il lavoro e restare disoccupato, data una posizione di riserva Z . Al livello del salario di riserva il lavoratore accetterà solo posti che richiedono uno sforzo pari al massimo ad e_0 , ovvero che non comportano alcuna disutilità causata dallo sforzo richiesto.

La minaccia di non rinnovare il contratto ha valore per il lavoratore solo se il valore scontato dell'utilità futura derivata dall'avere un'occupazione (V) è superiore alla posizione di riserva Z , ovvero se $R > 0$, dove

$$R = V(e, w) - Z$$

R è definita come la 'rendita da lavoro' poiché rappresenta un livello di utilità superiore all'utilità ottenuta da un identico lavoratore senza il lavoro. Il valore presente dell'utilità futura è scontato per il tasso di preferenza temporale i del lavoratore e dipende dal salario, dallo sforzo richiesto, dalle probabilità di essere sorpresi applicando uno sforzo inadeguato e dalla posizione di riserva che aspetta il lavoratore rimasto senza contratto.

$$V = V(w, e, t(e, m), Z, i)$$

La funzione di estrazione dello sforzo, pertanto, può essere definita semplicemente come: $e = e(w)$.

in quanto lo sforzo del lavoratore dipenderà dal livello del salario, e quindi dal costo opportunità dell'eventuale mancato rinnovo del contratto.

Per indurre livelli di sforzo superiori a e_0 il datore di lavoro dovrà corrispondere salari superiori a w_0 : ovvero 'salari di efficienza'.

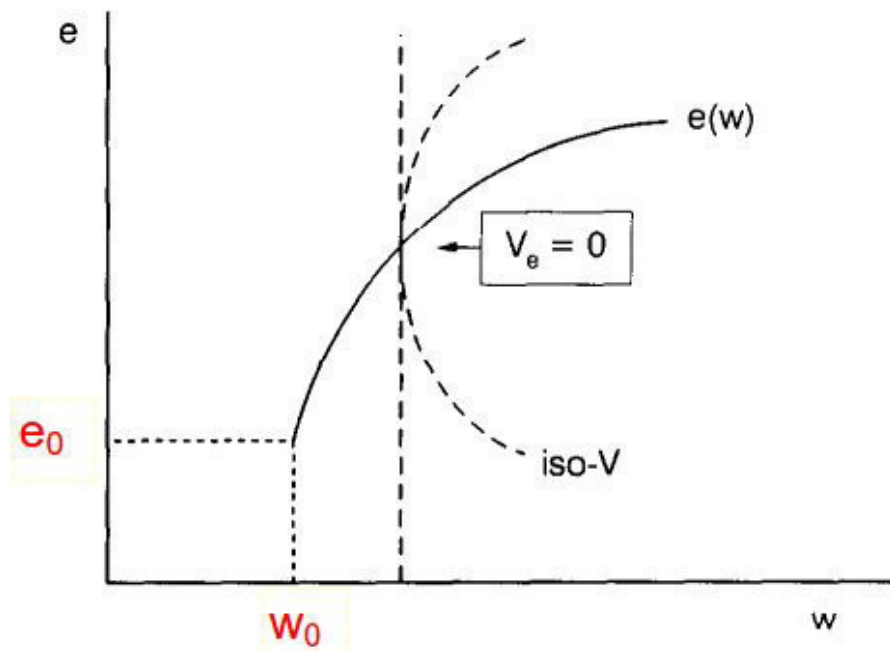


Grafico 3.D: la funzione di estrazione dello sforzo (estratto da Bowles 1992)

Il lavoratore massimizza V variando e in modo tale che $V_e = 0$.

Nel grafico 3.D la curva iso- V rappresenta le combinazioni di w ed e per cui si ottiene lo stesso valore scontato dell'utilità futura derivata dall'avere un impiego, $e(w)$ interseca l'iso- V dove $V_e = 0$, massimizzando l'utilità ottenuta dal lavoratore dato quel livello di salario. La funzione di estrazione è infatti il luogo dei punti (ovvero delle combinazioni di w ed e) dove $V_e = 0$ per ciascun livello di salario.

In corrispondenza di $V_e = 0$, la disutilità dello sforzo compiuto compensa precisamente la probabilità di perdere la rendita occupazionale, ovvero

$$u_e - t_e(V-Z) = 0$$

Se infatti esiste una differenza tra l'utilità scontata conseguita lavorando e l'utilità della posizione di riserva Z (ovvero se $R > 0$), sapendo che la probabilità di perdere tale differenza dipende dallo sforzo, il lavoratore sarà disposto a lavorare più duramente, ovvero per livelli di sforzo

superiori a e_0 . La funzione di estrazione dello sforzo $e=e(w)$ sarà tuttavia caratterizzata da

$$e'_w > 0$$

$$e''_w < 0$$

ovvero lo sforzo del lavoratore aumenta con il salario ma ad un tasso decrescente.

Il datore di lavoro, nel modello di Bowles, sceglie il livello del salario per massimizzare il rapporto tra lo sforzo estratto dai lavoratori e il costo del lavoro. Tale rapporto e/w è pari allo sforzo medio per unità di salario e rappresenta anche il rapporto tra la quota di utile distribuita al lavoro e quella che spetta al capitale: poiché il salario è l'unico costo di produzione nel modello, il rapporto tra la produzione, che dipende dallo sforzo (e) del lavoratore, e il costo di produzione (w), determina la quota di profitto.

Il datore di lavoro del modello di Bowles conosce la funzione di estrazione dello sforzo del lavoratore, la soluzione per massimizzare e/w per il datore di lavoro è far sì che sia pari allo sforzo marginale secondo la funzione di estrazione dello sforzo: $e' = e/w$.

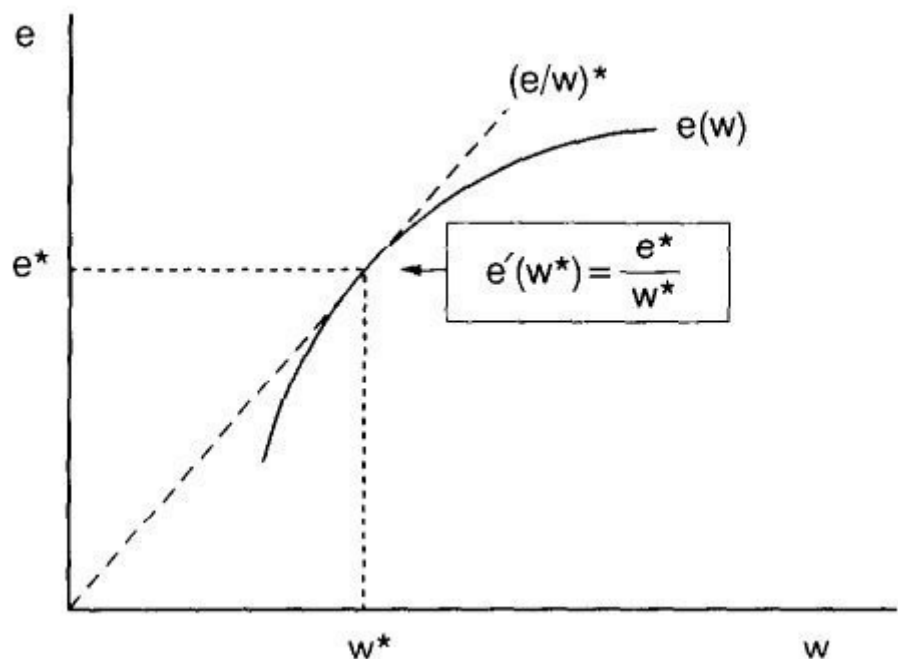


Grafico 3.C: salario di equilibrio e intensità del lavoro- estratto da Bowles 1992

Per il datore di lavoro $(e/w)^*$ è il raggio più verticale possibile, data la funzione di estrazione dello sforzo del lavoratore, ovvero il luogo dei punti in corrispondenza dei quali lo sforzo per unità di salario è più elevato. A questo punto Bowles utilizza il modello così concepito per confrontare il comportamento dei lavoratori e l'impatto del loro comportamento sugli investimenti, in due diversi scenari: nel primo esiste un programma mirato e più precisamente un'assicurazione per la disoccupazione, nel secondo scenario viene implementato un programma universale di reddito di base. Naturalmente, le variazioni della posizione di riserva Z hanno un impatto sul salario di equilibrio, poiché a seconda dell'utilità differenziale tra l'avere un lavoro e non averlo i lavoratori saranno disposti a diversi livelli di sforzo in corrispondenza di ciascun livello di salario offerto dall'impresa.

La posizione di riserva, nello scenario con assicurazione contro la disoccupazione è

$$Z = [db + (1-d)(w+u(e))] + V^*/(1+i)$$

dove d è il periodo di tempo in cui si è disoccupati e b il benefit di disoccupazione, mentre il periodo $(1-d)$, il lavoratore essendo occupato, sarà caratterizzato dalla percezione del salario (w) e dalla disutilità dello sforzo lavorativo ($u(e)$). Alla fine dell'anno il lavoratore che non ha rinnovato il contratto potrà comunque trovare un nuovo lavoro, il valore presente dell'utilità derivata da questa prospettiva è l'ultimo termine dell'equazione.

Per il lavoratore che ha perso il posto, la perdita di reddito, dovuta al fatto che il benefit è inferiore al salario ($b < w$) è compensata in parte dal sollievo dalla disutilità del lavoro $u(e)$. Perciò il salario di riserva (w_0) in uno scenario con assicurazione contro la disoccupazione è pari all'ammontare del benefit sommato al sollievo dalla disutilità dello sforzo:

$$w_0^b = b + u(e)$$

Poiché la posizione di riserva è migliorata, il salario di equilibrio, necessario a ottenere lo sforzo desiderato dal lavoratore è superiore nello scenario in cui i lavoratori sono assicurati contro la disoccupazione, in quanto R nello scenario con benefit di disoccupazione è inferiore a R senza benefit.

$$R = d (w - b + u(e))$$

L'aumento della disutilità del lavoro ($u(e)$) ha lo stesso effetto perché anch'essa fa aumentare il salario di riserva richiesto per essere indifferenti tra avere un impiego e non averlo.

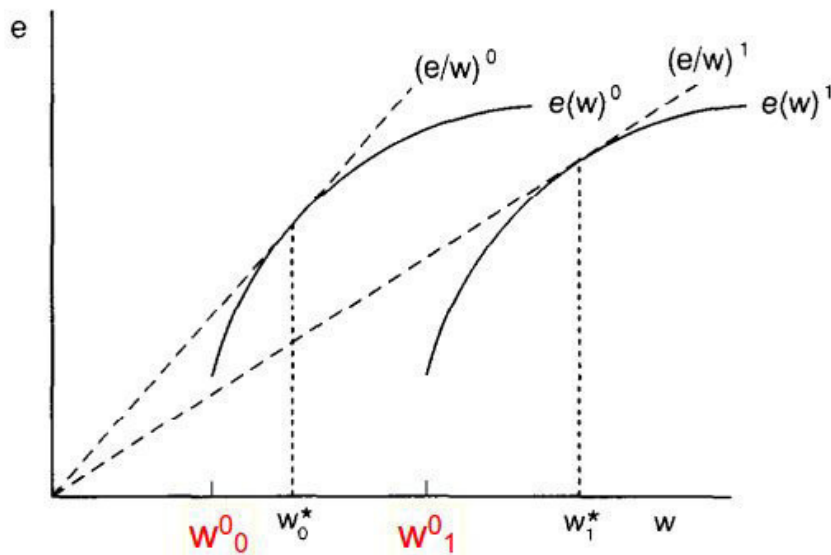


Grafico 3.D: gli effetti di un aumento dell'assicurazione contro la disoccupazione - estratto da Bowles, 1992.

Nello scenario con reddito di cittadinanza le cose sono diverse.

Nel modello di Bowles il sussidio ('grant') universale (g) è finanziato attraverso l'eliminazione degli altri trasferimenti.

$$U = [g + w + u(e)] + V^{\wedge}/(1+i)$$

$$Z = [g + (1-d)(w+u(e))] + V^{\wedge}/(1+i)$$

$$R = d(w + u(e))$$

L'utilità del lavoratore ora è derivata dal grant universale, dal salario e dalla disutilità del lavoro, nonché dal valore presente dell'utilità futura.

La posizione di riserva è inferiore alla posizione di riserva nello scenario con assicurazione contro la disoccupazione perché g è inferiore a b , e la differenza tra l'utilità dell'impiego e la posizione di riserva è aumentata, dato che g viene percepito in ogni caso, la perdita del salario non è più 'compensata' dal benefit ricevuto solo in caso di disoccupazione.

L'aumento di R fa sì che il lavoratore sia disposto ad aumentare lo sforzo in corrispondenza di salari più bassi rispetto allo scenario con benefit disoccupazionale.

Il salario di riserva è uguale alla disutilità del lavoro:

$$w_0^g = -u(e) \quad \leftarrow \text{con basic income}$$

$$w_0^b = b + u(e) \quad \leftarrow \text{con benefit di disoccupazione}$$

Poiché l'utilità derivabile dalla posizione di riserva è diminuita, e anche il salario di riserva, il rapporto e/w aumenta: ad ogni unità di salario corrisponde maggiore sforzo perché perdere il lavoro ora ha un costo (R) maggiore. Se e/w aumenta, la quota di profitto aumenta.

Un reddito di base finanziato a costi costanti, e cioè unicamente tramite l'eliminazione di altri benefit, tuttavia, è insufficiente a garantire una sicurezza reddituale ai beneficiari. Poiché l'obiettivo di Bowles è disegnare un sistema di reddito universale in cui la quota dei profitti resti invariata (e di conseguenza anche l'incentivo a investire), c'è un'opportunità di finanziare un basic income maggiore sfruttando l'aumento del profitto, come descritto nel capitolo 4, dedicato al finanziamento del reddito di base. Restando nell'ambito dell'impatto del basic income sugli incentivi, si può concludere che, secondo il modello di Bowles, è possibile sia realizzare un programma di basic income senza ridurre il livello di profitto e gli incentivi all'investimento, che ridistribuire il reddito dalla popolazione attiva alla popolazione inattiva, riconciliando sicurezza economica ed incentivi.

3.3. Allocations del tempo alternative al mercato del lavoro

L'introduzione del reddito di cittadinanza renderebbe indipendente dalla remunerazione del lavoro una parte sostanziale del reddito medio. Poiché

è probabile che, a causa dell'aumento delle tasse³⁰ o della liberalizzazione del mercato del lavoro³¹, il salario reale netto diminuisca dopo l'introduzione del reddito di cittadinanza, la percentuale di reddito disponibile dipendente dal lavoro diminuirebbe ulteriormente. Questo significa che il costo opportunità di tutte le attività non lavorative diminuirebbe a sua volta.

Il premio Nobel Gary Stanley Becker ha scritto molto su quanto sia fondamentale considerare il costo opportunità della rinuncia al lavoro per stabilire il 'prezzo pieno' dei beni o delle attività alternative al lavoro, come ad esempio l'istruzione³². Senza considerare il tempo necessario al consumo dei beni o allo studio, si rischia di sottostimare il costo di queste attività. Questo è particolarmente vero per le attività e per i beni cosiddetti 'time-intensive', ovvero che richiedono quantità di tempo molto elevate. Il tempo speso in queste attività ha naturalmente un costo, e questo costo coincide con il salario netto a cui si rinuncia per dedicarsi a qualcosa al di fuori del lavoro.

Consideriamo quindi la situazione di un lavoratore a seguito dell'introduzione del reddito di cittadinanza: il suo salario è diminuito, ma il suo reddito disponibile potrebbe non essere diminuito o comunque essere

³⁰ L'aumento delle imposte finalizzato a finanziare un programma universale di sostegno al reddito potrebbe gravare anche sui redditi da lavoro, riducendo ulteriormente il salario netto percepito dagli occupati e quindi la percentuale del loro reddito derivante dal lavoro.

³¹ Il salario minimo è attualmente fissato, nei Paesi OCSE, per legge oppure, come avviene in Italia, dipende dalle contrattazioni collettive a livello nazionale. L'introduzione del reddito di base potrebbe consentire una liberalizzazione del mercato del lavoro, lasciando che il salario sia fissato dalle dinamiche di domanda e offerta, senza imporre la parità di retribuzione. Le riforme del mercato del lavoro rese possibili dall'introduzione del reddito di base sono esaminate nel capitolo 4.

³² Becker, G.S., Una teoria dell'allocazione del tempo, in 'L'approccio economico al comportamento umano', 1976

diminuito in modo meno che proporzionale, perché ora può contare sul basic income. Al tempo stesso, tuttavia, il prezzo pieno che paga per tutte le attività alternative al lavoro è diminuito: il suo reddito 'pieno' disponibile reale è quindi potenzialmente aumentato, poiché ha maggiore accesso a una serie di attività e di beni time-intensive, il cui costo opportunità è ora molto diminuito.

Questa diminuzione del prezzo pieno dei beni e delle attività time-intensive potrebbe costituire un incentivo ad aumentare il consumo dei beni che richiedono tempo o a dedicarsi ad attività alternative al lavoro.

Tra le attività che vedono diminuire il loro costo opportunità con l'eventuale diminuzione del salario a seguito dell'introduzione del reddito di cittadinanza, si possono elencare:

- lo studio e la formazione;
- il lavoro di cura;
- la produzione domestica³³;
- il volontariato e la partecipare alla vita politica e sociale.

E' interessante notare che si tratta, con l'eccezione della produzione domestica, delle stesse attività che Atkinson propone di premiare con il reddito di partecipazione, il programma semi-universale che esclude i soggetti inattivi non coinvolti in una di queste attività alternative al lavoro. Non solo il mercato del lavoro non remunera il valore aggiunto di ciascuna di queste attività, ma il salario rappresenta anche un costo opportunità da sostenere per chi si dedica al lavoro di cura o partecipa alla vita sociale e politica della comunità d'appartenenza, al contrario l'introduzione del reddito di base rende meno 'costoso' in termini di opportunità sia il lavoro

³³ Becker fa notare che le famiglie sono sia unità di produzione che unità di consumo, in quanto combinano beni di mercato e tempo per produrre i beni finali che entrano direttamente nella loro funzione di utilità.

di cura che la produzione domestica o il volontariato³⁴. Ipoteticamente si potrebbe pensare che sia necessario valutare anche il valore economico dei servizi ‘gratuiti’ offerti da chi si dedica a queste attività quando si intende misurare l’impatto economico del cambiamento comportato dal reddito di cittadinanza.

3.3.1. Incentivi all’investimento in capitale umano

Tra le attività il cui costo opportunità diminuisce con il diminuire dell’importanza del salario per la determinazione del reddito disponibile, le attività di studio e formazione meritano un approfondimento, dato il ruolo sempre più importante che giocano per la produzione e la crescita nel nostro sistema economico.

A differenza di quanto vale per il lavoro di cura, il volontariato o la produzione domestica, la formazione di capitale umano, tramite l’investimento di tempo e denaro nel sistema di istruzione e formazione, è teoricamente remunerata dal mercato del lavoro, in quanto i lavoratori qualificati possono aspirare a salari superiori dei lavoratori non qualificati. Per questa ragione l’effetto del reddito di base sull’investimento in capitale umano risulta minore: se da un lato la diminuzione del salario medio ne abbassa i costi totali, dall’altro la stessa diminuzione dei salari coinvolge anche i lavoratori qualificati. I due effetti possono annullarsi a vicenda: l’investimento è meno costoso ma comporta meno guadagni, in proporzione la variazione dei salari è neutrale rispetto all’investimento in capitale umano.

Tuttavia il reddito di base offre una possibile fonte di sostentamento per gli studenti negli anni non dedicati al lavoro, anche se difficilmente

³⁴ Per quanto riguarda il capitale umano la questione è diversa in quanto viene teoricamente remunerato dal mercato del lavoro. Il paragrafo seguente affronta gli incentivi alla formazione di capitale umano introdotti dal reddito di base.

permetterebbe finanziare l'alta formazione come vorrebbero fare Ackerman e Alstott con il capitale di base.

Una delle politiche percorribili con l'introduzione del reddito di base senza dover affrontare enormi costi sociali, inoltre, è la deregolamentazione del mercato del lavoro³⁵: in un mercato deregolamentato solo l'offerta e la domanda di lavoro determinano il salario e questo aumenta il rischio insito nell'investire in capitale umano, poiché è necessario prevedere quali saranno le dinamiche future di domanda e offerta per le competenze che si intende acquisire. Il risultato finale potrebbe essere un completo rovesciamento del rapporto tra salari qualificati e non qualificati: se ad esempio tra i lavori che richiedono meno competenze vi sono quei lavori pericolosi o faticosi o di scarso prestigio sociale già citati nel capitolo, l'offerta di lavoro per queste occupazioni potrebbe essere così bassa da portare la remunerazione ad aumentare enormemente. Al tempo stesso un lavoro creativo o di grande prestigio, pur richiedendo molte più competenze, potrebbe attirare un'offerta sufficiente a spiazzare il salario offerto ai lavoratori più qualificati. Tuttavia, poiché in termini di utilità personale questo secondo tipo di lavori comporta guadagni maggiori rispetto al primo, il confronto tra i due tipi di impiego non dovrebbe essere fatto solo sulla base della remunerazione, ma in termini di utilità totale, ovvero sommando le rispettive utilità derivate dal lavoro con quelle derivate dalle remunerazioni. Questo tipo di confronto potrebbe condurre a rilevare una situazione di maggiore equità a seguito dell'introduzione del reddito di cittadinanza. Per quanto riguarda gli incentivi ad investire in capitale umano, essi potrebbero non rispondere unicamente alle remunerazioni future attese dopo l'acquisizione di determinate

³⁵ L'obiettivo è rendere il salario il più slegato possibile da leggi e contrattazioni collettive, per favorire il raggiungimento del pieno impiego, come spiegato nel capitolo 4.

competenze, ma dall'utilità totale derivata dal lavoro stesso e dalla remunerazione. In conclusione, considerando l'utilità totale, l'introduzione del basic income abbasserebbe i costi opportunità dell'investimento in capitale umano senza avere un impatto negativo decisivo sull'utilità futura derivante dallo spendere nel mercato del lavoro il capitale umano acquisito.

3.3.2. Nuovi modelli di consumo

Avendo un impatto sul costo 'pieno' delle attività alternative al lavoro l'introduzione del reddito di base potrebbe potenzialmente modificare i modelli di consumo, favorendo il consumo dei beni time-intensive. Come osservato da Becker, la produzione dei beni finali, che entrano direttamente nella funzione di utilità degli individui, avviene a livello familiare, con la combinazione dei beni di mercato e del tempo dedicato al consumo. Esattamente come avviene per la produzione dei beni di mercato, le famiglie scelgono di combinare il fattore 'beni di mercato' con il fattore 'tempo di consumo' in quantità diverse a seconda del costo di ciascun fattore. La scelta della 'tecnologia' per la produzione domestica dei beni finali si basa sugli stessi principi della scelta della tecnologia operata dalle imprese: il rapporto tra gli input beni di mercato e tempo di consumo varia inversamente al rapporto tra i loro prezzi. Nell'esempio citato da Becker, negli Stati Uniti, dove nel momento in cui l'autore scriveva il valore di mercato del tempo relativamente ai beni materiali era maggiore che altrove, non è un paradosso che gli individui tendessero ad essere parsimoniosi col tempo cosiddetto 'libero' e prodighi con i beni materiali, ma una semplice risposta razionale alle condizioni di mercato. Un aumento delle remunerazioni del lavoro quindi comporterebbe la sostituzione del tempo di consumo con beni di maggiore valore di mercato, ovvero che incorporano maggiore tempo di produzione e

permettono di essere consumati con l'impiego di un minore tempo di consumo (es. cibi precotti, anziché cibi da preparare in casa). Al contrario, scrive Becker, un aumento di reddito slegato dal mercato del lavoro "non provocherebbe alcuna sostituzione e dovrebbe avere meno effetti sulla qualità dei beni".

Tra i beni time-intensive si possono elencare tutti i beni che richiedono più tempo di consumo che beni di mercato per produrre utilità: quindi oltre all'esempio del cibo preparato in casa a partire da ingredienti di cittadinanza, sono beni intensivi di tempo anche tutti i beni immateriali e i beni ricreativi, come andare al teatro, vedere un film, leggere un libro, viaggiare.

L'aumento del consumo di beni time-intensive e quindi di beni immateriali ha un potenziale effetto anche sul risparmio legato alla diminuzione della domanda di beni materiali, i cui costi ambientali sono molto elevati.

Inoltre, c'è un potenziale collegamento con la crisi del debito a cui si è assistito a partire dal 2009. Secondo alcuni autori³⁶, infatti, il reddito di base potrebbe rappresentare un'alternativa alla causa principale della crisi del 2009, ovvero l'aumento del debito. Se per sostenere il consumo e quindi la domanda è stato in passato necessario ricorrere all'aumento del debito pubblico e privato, il reddito di cittadinanza non solo costituisce un'alternativa perché distribuisce il reddito in modo più equo, ma anche perché, diminuendo il costo del lavoro, contribuisce a diminuire il 'prezzo pieno' dei beni, e in particolari dei beni time-intensive, in modo più che proporzionale: i salari netti potrebbero diminuire meno del previsto a causa della diminuzione di costo di uno dei beni produttivi e il costo aggiuntivo della rinuncia al tempo lavorativo sarebbe ridotto.

³⁶ Crocker, G., *The Economic Necessity of Basic Income - Why austerity is the wrong answer to deficit*, Munich Personal RePEc Archive, Paper No. 62941, 2015.

3.4. Esperimento finlandese

Come per le modifiche apportate dal reddito di base al sistema degli incentivi, così anche le variazioni nell'allocazione del tempo possono essere realmente determinate solo attraverso degli studi empirici.

Uno dei primi esperimenti governativi ha preso il via in Finlandia proprio quest'anno, a Gennaio.

Il governo finlandese ha stanziato 20 milioni di euro per avviare una sperimentazione sul reddito di cittadinanza, che per due anni distribuirà un reddito incondizionato ad un gruppo di cittadini. Lo scopo è valutare l'impatto sulle loro scelte economiche. L'esperimento ha preso il via a inizio 2017 e si concluderà alla fine del 2018. L'obiettivo principale dell'esperimento è scoprire come eliminare i disincentivi a lavorare dovuti all'effetto reddito e contemporaneamente liberarsi delle trappole della disoccupazione attualmente esistenti nel sistema finlandese. Gli attuali sussidi infatti vengono ritirati nel momento in cui il beneficiario risulta occupato, causando la formazione di un'imposta implicita che varia dall'80% al 100% e grava sulle fasce di reddito più basse. Al centro del mirino del governo finlandese sono anche le 'trappole burocratiche' che impongono tempi di attesa lunghi e invasione della privacy, come esaminato nel capitolo 2, e rendono svantaggioso per i beneficiari accettare offerte di lavoro a breve termine o a tempo determinato. Queste condizioni non si sposano bene con gli attuali trend del mercato del lavoro, che tende a orientarsi su contratti precari. E sempre secondo il governo finlandese, anche l'auto-impiego risente del sistema di misure mirate. Il consorzio scientifico che ha sviluppato il setting dell'esperimento è composto da personale proveniente da ambiti diversi e utilizza un approccio multidisciplinare allo studio dei risultati. A capo dell'esperimento è l'agenzia finlandese per l'assicurazione sociale, Kela.

I modelli esaminati sono quattro:

1. full basic income, in grado di sostituire tutti gli altri benefit;
2. basic income parziale, cumulabile con i sussidi di disoccupazione attualmente disponibili;
3. negative income tax;
4. un livello molto basso di basic income unito ad un reddito di partecipazione.

Il campione dei partecipanti, per un totale di 2000 individui, è casuale e distribuito su tutta la Finlandia, anche se il progetto iniziale prevedeva di studiare anche gli effetti di un reddito di cittadinanza distribuito in modo concentrato in una regione o in una singola città. La seconda fase dell'esperimento potrebbe includere questo approccio locale, ma dipenderà dai risultati della prima fase che saranno resi disponibili alla fine del 2019. I partecipanti non saranno contattati direttamente da Kela per due anni, per evitare interferenze con le loro decisioni, e saranno monitorati per 10 anni, per studiare l'impatto di lungo termine del reddito di cittadinanza percepito per due anni.

3.5. Conclusioni

Esistono molte varianti di reddito di base e ancora maggiore è il numero di programmi non propriamente universali o incondizionati che tuttavia vengono paragonati a una politica di reddito di base. In questo capitolo si è principalmente analizzato il caso di un reddito universale, incondizionato e sufficiente ad eliminare tutti i sussidi al reddito non categoriali, ma prendendo brevemente in considerazione anche alternative meno radicali, come il reddito di base parziale e il reddito di partecipazione.

L'analisi svolta si concentra principalmente sull'impatto dell'introduzione del reddito di cittadinanza sui comportamenti degli agenti economici e in particolare dei lavoratori, infine si è analizzato come disporre di una fonte

di reddito slegata dal lavoro modificherebbe l'allocazione del tempo e i modelli di consumo.

Il principale effetto problematico del reddito di base rispetto alla questione degli incentivi al lavoro è costituito dal potenziale effetto reddito, che tuttavia appare limitato e contenibile. E' probabile che l'introduzione del reddito di cittadinanza modificherebbe in modo distinto gli incentivi per diverse categorie di lavoratori, aumentando l'incentivo a lavorare per coloro che oggi soffrono la trappola della disoccupazione e diminuendolo per le fasce di reddito che vedrebbero aumentare le imposte sui redditi da lavoro, volte a finanziare un programma universale. Nell'insieme si assiste a una redistribuzione di reddito a favore degli inattivi sul mercato del lavoro, con benefici effetti di riduzione della disuguaglianza.

L'introduzione del reddito di base potrebbe inoltre promuovere la diffusione del lavoro part-time e portare a una riduzione dei salari di efficienza.

Ogni qualvolta si parla di disincentivi a lavorare, bisogna ricordare che ad essi corrispondono altrettanti incentivi a dedicarsi ad attività alternative al lavoro, tra cui il consumo di beni time-intensive o l'investimento in capitale umano rappresentano due esempi importanti. Per determinare come le politiche fiscali e di sicurezza sociale possono orientare la scelta tra le possibili attività esterne al mercato del lavoro sono necessari dati più precisi sull'impatto che il reddito di base ha sui comportamenti individuali. Oltre la teoria, tali informazioni possono essere raccolte solo attraverso studi empirici, come quello avviato all'inizio di quest'anno in Finlandia.

CAPITOLO 4

Politica economica e ingegneria istituzionale per il reddito di cittadinanza

Una politica sociale ha un impatto diretto o indiretto su moltissime variabili economiche. Nei capitoli 2 e 3 sono esaminati soprattutto gli impatti sui comportamenti dei soggetti direttamente coinvolti dall'erogazione di un benefit, ovvero i potenziali beneficiari, e in particolare per quanto riguarda la loro scelta occupazionale. Questo capitolo esamina le politiche fiscali necessarie a finanziare un sistema di previdenza sociale (in particolare un programma di reddito di cittadinanza) e le possibilità che esso apre a eventuali riforme del mercato del lavoro.

La progettazione di una politica sociale come il reddito di base deve tenere conto degli effetti sulla produzione dal lato della domanda e dell'offerta. Se da una parte l'aumento del reddito disponibile sostiene la domanda di beni, dall'altra l'aumento delle imposte potrebbe deprimere la domanda aggregata, anche attraverso l'impatto sulla profittabilità degli investimenti. Dal punto di vista dell'offerta, le influenze del reddito di cittadinanza sono anche più incerte: l'aumento della ricchezza indipendente dal lavoro potrebbe condurre a una flessione dell'offerta di lavoro, ma anche ad un suo aumento legato ad un aumento dell'investimento in capitale umano¹, che tuttavia sembra altrettanto incerto.

¹ A seguito di fenomeni di drop-in scolastico e della posticipazione dell'entrata nel mondo del lavoro da parte dei giovani, ma anche della possibilità di avere maggiore tempo fuori dal lavoro, in generale.

Per tentare di prevedere gli effetti del programma di reddito di base sulla produzione è importante, inoltre, rispondere a due domande:

1. come evolve il sistema fiscale?
2. quale impatto ha il reddito di base sul salario reale?

Evitare un aumento delle tasse sembra impossibile: se l'aumento grava sui lavoratori i disincentivi a lavorare potrebbero essere troppo forti perché un reddito di cittadinanza risulti sostenibile, tuttavia se l'aumento grava sul capitale ne conseguono disincentivi agli investimenti altrettanto insostenibili: in questo capitolo sono esaminate le soluzioni proposte da diversi autori a questo dilemma.

L'impatto sul salario reale è un altro nodo centrale e strettamente legato a tutti quelli già discussi: il salario è ovviamente un incentivo fondamentale per scegliere di partecipare al mercato del lavoro, tuttavia una sua diminuzione permette l'aumento della profittabilità degli investimenti. La possibilità di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, modificando la regolazione del salario minimo, è una delle argomentazioni più frequenti a sostegno del basic income.

4.1. Ammontare

La prima importante decisione di politica economica per quanto riguarda la progettazione di un programma universale di sostegno al reddito è senza dubbio la scelta dell'ammontare del benefit. Si tratta di una decisione che deve far quadrare il cerchio, tenendo conto di molti aspetti del problema, tra cui i più importanti sono:

- il rispetto dei limiti di budget,
- le possibili distorsioni motivazionali dovute ai benefit distribuiti o alle modalità di finanziamento del programma,
- la necessità di garantire una rete di salvaguardia dalla povertà.

A questi punti si aggiungono quelli dipendenti dalla base ideologica su cui poggia la decisione di implementare un programma universale, che non possono essere traditi per ragioni di sostenibilità politica².

4.1.1. Individuazione dell'ammontare economicamente sostenibile

L'ammontare possibile dipende dalle possibilità di finanziamento, ma il problema diventa ricorsivo se tra i metodi di finanziamento individuati alcuni sono realizzabili solo a patto che l'ammontare non sia inferiore a un certo livello³, mentre altre fonti di finanziamento sono percorribili a patto che il benefit non superi un certo ammontare.

Teoricamente, con l'introduzione di un programma universale è possibile procedere a una semplificazione del sistema di sicurezza sociale e del sistema fiscale, eliminando alcune misure mirate e concedendo minori sgravi fiscali, e quindi stornare i fondi ad essi destinati sul programma di basic income. Nella pratica tuttavia ciò è possibile solo se il programma universale garantisce il raggiungimento della soglia di povertà per i beneficiari delle misure mirate che sostituisce e, in generale, realizza diversamente gli obiettivi dei precedenti programmi. Questo potrebbe richiedere un ammontare più alto di quello conciliabile con la necessità di evitare distorsioni motivazionali.

Maggiore l'ammontare del reddito di base, infatti, più probabile e maggiore l'aumento dell'imposizione fiscale. L'aumento delle imposte⁴ potrebbe deprimere l'occupazione e diminuire la profittabilità degli investimenti. Questo condurrebbe alla diminuzione dell'imponibile creando un problema

² Come già accennato nel capitolo 3, non è possibile implementare un programma universale con l'obiettivo dichiarato di aumentare l'autonomia dei cittadini e al contempo porre delle condizioni limitanti la libertà individuale.

³ E' necessario garantire il raggiungimento degli obiettivi di sicurezza sociale.

⁴ Unito all'effetto reddito causato dal benefit incondizionato.

di copertura delle spese del programma. Mantenere in equilibrio incentivi, limiti di budget e sicurezza sociale tuttavia non è sufficiente. L'ammontare ottimale del reddito di cittadinanza deve anche essere complementare ad altre riforme che permetterebbero di amplificare gli effetti positivi di un programma universale e dell'eliminazione delle misure mirate.

4.1.2. Cosa dipende dall'ammontare

Non va dimenticato che alcune delle innovazioni più auspicabili che il reddito di base rende possibili richiedono di attuare alcune riforme contemporaneamente all'introduzione del basic income: come spiegato da Fitzpatrick, il reddito di cittadinanza rappresenta per molti degli obiettivi da raggiungere una condizione necessaria ma non sufficiente. La possibilità di attuare alcune delle riforme che dovrebbero accompagnarne l'implementazione dipende anch'essa dall'ammontare del reddito di base stesso. Una delle riforme rese possibili dall'introduzione del basic income è ritenuta da molti necessaria a rispondere ai mutamenti del sistema economico che stiamo vivendo: si tratta di ampliare la flessibilità sul mercato del lavoro⁵, liberando il salario dalle rigidità istituzionali che impediscono al mercato di raggiungere un equilibrio.

4.2. Altre riforme rese possibili dall'introduzione del reddito di cittadinanza

Gli effetti del reddito di cittadinanza, ad esempio sul mercato del lavoro o sulla formazione di capitale umano, dipendono molto dall'ammontare del benefit, e variano tra le diverse categorie di lavoratori (uomini e donne, lavoratori qualificati e non, ecc). Ma non si può dimenticare che gli effetti del reddito di cittadinanza sul mercato del lavoro sono molto diversi anche

⁵ Un fenomeno già in corso, come esaminato nel capitolo 5, che può essere favorito dalle riforme prese in considerazione nell'ultimo paragrafo di questo capitolo.

a seconda delle caratteristiche del mercato del lavoro stesso: la flessibilità dei contratti, l'imperfetta frazionabilità del tempo allocato al lavoro, la differente attrattività di lavori diversi, che a sua volta dipende dagli investimenti (anche in termini di istruzione) diversi richiesti da lavori diversi, ecc... Ad esempio si può supporre che le caratteristiche del mercato del lavoro, e dei diversi lavori, giochino un ruolo molto importante anche quando si cerca una risposta ad un'altra domanda fondamentale legata al finanziamento del reddito di base: la possibilità di eliminare le restrizioni imposte dal minimo salariale. Certamente la questione dell'ammontare ottimale del reddito di cittadinanza è legata a questa possibilità.

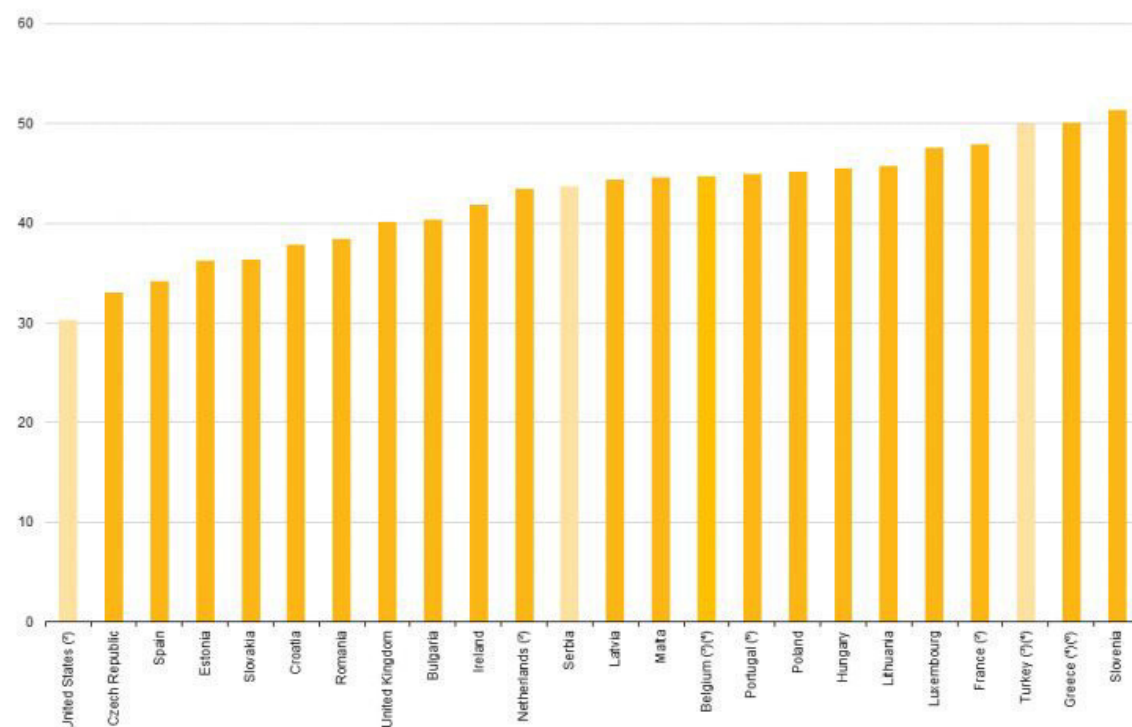
4.2.1. Amministrazione semplificata

E' importante ricordare anche in questo paragrafo che il basic income richiederebbe una gestione molto più semplice delle attuali politiche mirate. La ragione per cui ciò è rilevante anche ai fini delle politiche rese possibili dall'introduzione del reddito di cittadinanza ha di nuovo a che fare con gli incentivi. Una burocrazia e delle regole semplici comportano una maggiore probabilità di avere un impatto sulle scelte dei beneficiari: le persone coinvolte nel programma sono in grado di identificare il legame diretto tra un loro comportamento e le conseguenze a cui conduce se il nesso causale tra i due è più facilmente comprensibile, comprendere la causalità porta a tenerne conto nelle proprie scelte.

Ad esempio, la possibilità di integrare il programma di sicurezza sociale universale con il sistema fiscale semplifica notevolmente il processo decisionale per tutti i beneficiari, nonché per le imprese che offrono loro lavoro (e vogliono conoscere la funzione di utilità dei dipendenti per molteplici motivi, tra cui la necessità di mantenere motivati i propri impiegati).

4.2.2. Politiche del lavoro: abolizione del salario minimo

Nella maggior parte dei Paesi avanzati⁶ esiste una legislazione che fissa la più bassa remunerazione oraria consentita: lo scopo principale di questo limite imposto al mercato libero è impedire la formazione di una classe di lavoratori poveri, che nonostante siano attivi nel mondo del lavoro e occupati non riescano a superare la soglia di povertà a causa di salari troppo bassi. La regolamentazione del salario diventa quindi uno strumento di controllo della distribuzione della ricchezza prodotta.



(*) NACE Rev. 2 Sections B–S. Denmark, Germany, Italy, Cyprus, Austria, Finland and Sweden: no national minimum wage in 2014.

(*) 2013.

(*) 2010.

(*) Excluding NACE Rev. 2 Section O.

(*) Excluding NACE Rev. 2 Sections O–Q.

(*) 2011.

Source: Eurostat (online data code: earn_mw_avgr2)

Grafico 4.A: Retribuzioni minime in percentuale del valore medio delle retribuzioni lorde medie mensili, 2014 - fonte: Eurostat.

⁶ In Italia, come in Danimarca, Germania, Cipro, Finlandia e Svezia non esiste una soglia di salario minimo. Le contrattazioni collettive tuttavia fissano i salari minimi per molti settori rendendo comunque poco flessibile il mercato del lavoro.

Tuttavia, questo impedisce al salario di fluttuare liberamente in modo tale da rispondere alle pressioni di domanda e offerta di lavoro e favorire il raggiungimento dell'equilibrio di mercato. La conseguenza di tale limitazione del naturale raggiungimento dell'equilibrio è la mancata coincidenza tra offerta e domanda di lavoro: ovvero la formazione di disoccupazione involontaria. A farne le spese sono principalmente i lavoratori meno qualificati, che si trovano appunto all'estremo inferiore nella scala dei salari: quando l'offerta di lavoro non qualificato supera la domanda il salario previsto per questo livello di qualificazione non può diminuire in modo da rendere efficiente una combinazione diversa dei fattori che preveda l'assunzione di un numero maggiore di lavoratori non qualificati. Inoltre la rigidità imposta per legge ai salari fa sì che aumentino i costi di produzione e con essi i prezzi dei beni prodotti, generando inflazione. Disoccupazione involontaria e aumento dei prezzi dei beni sono tra le cause principali del fenomeno povertà.

Secondo Samuel Brittan⁷ inoltre, fissare un salario minimo è un modo estremamente inefficiente di aiutare i poveri: non solo perché interferendo con il mercato, come già detto, rende insostenibile il costo del lavoro (e in particolare del lavoro meno qualificato) ma anche perché non tutti i lavoratori hanno gli stessi bisogni e fissare il salario minimo per tutti risulta essere una misura di lotta alla povertà ancora meno puntuale di un programma universale. Il reddito di base infatti viene distribuito a tutti gli individui in età lavorativa, e in alcune formulazioni anche a bambini e anziani: questo implica che, mentre il salario minimo garantisce un certo ammontare a ciascun lavoratore senza considerare quante persone abbia a carico, nel caso del reddito di cittadinanza sono gli individui a ricevere

⁷ Brittan, S., Webb, S., *Beyond the Welfare State, An introduction of Basic Incomes in a Market Economy*, Hume paper n°17, 1990.

un sostegno al reddito. Una famiglia di otto persone e una famiglia di tre, entrambe con un solo occupato, vedrebbero garantito lo stesso ammontare con il salario minimo, ma riceverebbero un totale molto diverso con un programma di reddito di base.

Per garantire un funzionamento efficiente del mercato del lavoro i critici del salario minimo fissato per legge propongono di sollevare il salario dalla funzione di garantire la redistribuzione della ricchezza, provvedendo in altro modo a garantire una equa distribuzione. Le misure di sicurezza sociale in generale hanno lo scopo di lottare contro povertà e diseguaglianza, ma come già esaminato nei capitoli 2 e 3 comportano una serie di distorsioni motivazionali che possono deprimere la produzione. Il reddito di cittadinanza non crea trappole di disoccupazione e garantisce a tutti una base reddituale su cui contare, tuttavia per essere finanziato potrebbe richiedere un aumento delle tasse. L'aumento dell'imposizione fiscale sui redditi da lavoro o sui profitti potrebbe deprimere l'occupazione o gli investimenti e quindi la produzione.

Robert Haveman in un paper⁸ pubblicato dall'OCSE esamina le possibili politiche del mercato del lavoro volte a ridurre gli incentivi negativi e a garantire comunque la lotta alla povertà. Oltre a concentrarsi sul salario minimo, Haveman esamina anche le limitazioni poste alla modifica dei contratti di lavoro, che trasformano i salari in un costo fisso per l'impresa, generando eccessiva cautela da parte delle imprese nel procedere a nuove assunzioni. La domanda di lavoro quindi non reagisce agli impulsi ricevuti dal mercato dei beni: quando sono confrontate con un aumento della domanda dei loro prodotti le imprese non procedono ad espandere la produzione attraverso nuove assunzioni per timore di non poter sostenere il costo del lavoro dei nuovi assunti nel lungo periodo. Potenzialmente

⁸ Haveman, R., "Reducing Poverty while Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint", OECD Jobs Study Working Papers, No. 7, 1995

questa situazione può portare ad un aumento dei prezzi dei beni e quindi a una contrazione del salario reale dei lavoratori già occupati. Inoltre, sempre secondo l'analisi di Haveman, la protezione eccessiva del contratti tra datori di lavoro e impiegati impedisce una disciplina del lavoro necessaria a garantire diligenza e sforzo da parte dei lavoratori, che non temono di perdere il posto. Anche per quei casi in cui è legittimo da parte del datore di lavoro rescindere il contratto con il lavoratore assunto, le politiche sociali, migliorando la posizione di riserva per i disoccupati, rendono meno efficace la minaccia del licenziamento. Questi effetti economici sul mercato del lavoro sono visti da molti autori come capaci di pregiudicare la produttività e la crescita, costituendo un ostacolo per il raggiungimento del pieno impiego.

4.2.3. La riorganizzazione della produzione ad Agathotopia

Anche nell'isola di Agathotopia descritta da James Meade è stato affrontato il problema della remunerazione regolamentata per legge, come spiegato nel paragrafo seguente, ma il contesto economico Agathotopiano si differenzia dal sistema economico capitalistico attuale per molti altri aspetti, che è necessario conoscere prima di procedere all'esame del mercato del lavoro agathotopiano.

L'organizzazione aziendale in Agathotopia è caratterizzata dalla partnership capitale-lavoro. Si tratta di una forma di impresa in cui il lavoro è remunerato solo in parte con il salario: i lavoratori infatti detengono quote azionarie 'da lavoro' e percepiscono i dividendi come i proprietari delle azioni 'da capitale'.

La partnership capitale-lavoro fa sì che gli interessi dei detentori dei due fattori produttivi vengano a coincidere, attenuando il conflitto tra datori di lavoro e lavoratori. Tuttavia per mettere i lavoratori nelle condizioni di sostenere il rischio di impresa, essendo parzialmente remunerati con

azioni, gli agathotopiani hanno escogitato un modo di differenziare le fonti di reddito del lavoratore medio, che sull'isola immaginaria descritta da Meade sono quattro:

1. il salario,
2. le azioni 'da lavoro' dell'azienda in cui è occupato,
3. le azioni 'da capitale' di altre aziende,
4. un dividendo sociale.

Capitalismo	Modello Agathotopiano
IMPRESA	
Azienda capitalista • Investitori (dividendi pari a D) • Lavoratori salariati (reddito da lavoro pari a W)	Partnership Capitale-Lavoro • Detentori di azioni da capitale (dividendi pari a D) • Lavoratori che ricevono un salario fisso e detengono azioni da lavoro (salario + dividendi pari a W)
Cooperativa di lavoratori • Creditori a cui spetta rimborso per investimento iniziale più interessi (totale C) • Lavoratori che partecipano dell'utile ricavandone W^*	Partnership Capitale-Lavoro • Detentori di azioni da capitale (dividendi per un totale pari a C) • Lavoratori che ricevono un salario fisso e detengono azioni da lavoro (salario + dividendi pari a W^*)
In generale: • Capitale • Lavoro	Partnership Capitale-Lavoro 'modificata' • Detentori azioni da capitale • Investitori/creditori che ricevono un interesse fisso • Detentori azioni da lavoro • Lavoratori (a tempo determinato, consulenti ecc) che ricevono un salario fisso

Tabella 4.A: confronto tra diversi modelli di imprese del sistema capitalista e la partnership capitale-lavoro agathotopiana.

Ognuna delle quattro fonti di reddito del lavoratore medio agathotopiano ha delle caratteristiche progettate per favorire il funzionamento del mercato e la libera concorrenza. Il salario non è fissato in alcun modo per legge e può anche essere diverso tra i lavoratori dello stesso settore e della stessa azienda: questo fa sì che i lavoratori non siano contrari a nuove assunzioni, risolvendo il conflitto tra insider e outsider. Le azioni 'da lavoro', che danno diritto al voto nell'ambito dell'assemblea dei soci, non possono essere scambiate sul mercato azionario e appartengono al lavoratore solo fin quando questi presta la sua attività presso l'impresa, in caso di licenziamento o pensionamento le azioni da lavoro vengono liquidate. Le azioni 'da lavoro' in un certo senso fanno sì che il lavoro produca interessi, come il capitale, questo significa che la remunerazione da lavoro, al di là della quota fissa coincidente con il salario, è soggetta alle medesime oscillazioni della remunerazione del capitale, ovvero la remunerazione da lavoro è flessibile e dipende dal valore azionario dell'impresa⁹. La proprietà delle imprese è quindi molto più distribuita in Agathotopia e non concentrata solamente nelle mani di chi dispone di capitali da investire. Le azioni 'da capitale' di altre aziende funzionano come delle normali azioni. Il risparmio è incentivato attraverso il sistema fiscale affinché la proprietà sia distribuita il più possibile. Questo permette di riconciliare la lotta alla diseguaglianza con il libero andamento del mercato, poiché le remunerazioni dei fattori sono lasciate libere di rispondere alle pressioni di domanda e offerta. Meade sottolinea come in questo contesto la possibilità che la produzione si orienti verso tecnologie capital-intensive, aumentando la remunerazione del capitale e deprimendo quella del lavoro, non crea problemi di disoccupazione (il salario

⁹ A sua volta dipendente dall'andamento economico generale e dal successo dell'impresa.

diminuisce) né di diseguaglianza (tutti sono detentori di un qualche ammontare di capitale).

Il dividendo sociale, in questo contesto, ha la funzione di assicurare dal rischio e fornire una base (non tassata) di partenza uguale per tutti. Si tratta di un reddito di base a cui hanno diritto tutti i cittadini di Agathotopia, siano essi attivi o no nel mercato del lavoro. E' un vero e proprio dividendo prodotto dagli investimenti effettuati dallo Stato gestendo il patrimonio collettivo, che, a seguito della 'nazionalizzazione alla rovescia'¹⁰ ammonta ad Agathotopia al 50% del capitale disponibile nell'intera economia.

Capitalismo	Modello Agathotopiano
ECONOMIA	
• Aziende pubbliche, • fornitura di servizi gratuiti, • ecc...	Nazionalizzazione alla rovescia: fondo di investimento di proprietà statale che distribuisce il 'dividendo sociale' a tutti i cittadini.
• concentrazione della proprietà, • regolamentazione del salario minimo, • sistema di redistribuzione del reddito attraverso trasferimenti, • politiche attive di sostegno all'occupazione.	• il reddito del cittadino medio proviene solo per una piccola parte dal reddito da lavoro, • salario fluttuante garantisce occupazione stabile, • rinuncia alla parità di retribuzione permette elevata occupazione.

Tabella 4.B: confronto tra il sistema economico reale e quello agathotopiano.

4.2.4. Il mercato del lavoro di Agathotopia

Se anche ad Agathotopia fosse imposto il principio della parità di retribuzione e venisse regolamentato il salario fissando una soglia minima,

¹⁰ La 'nazionalizzazione alla rovescia' operata dallo Stato agathotopiano consiste nell'aver venduto tutte le proprietà statali e creato un sistema fiscale per cui il 50% del capitale dell'intera economia è sempre di proprietà statale. Lo Stato lo gestisce come un normale fondo d'investimento privato, finanziando imprese private e ricavando interessi dagli investimenti. Gli interessi sono poi distribuiti alla popolazione attraverso il dividendo sociale.

l'occupazione diminuirebbe drasticamente. In un'impresa tradizionale, un momento di espansione delle vendite, a parità di costo dei fattori produttivi, comporta un aumento del profitto e quindi dei dividendi distribuiti a remunerazione del capitale, quando l'impresa è confrontata a una domanda crescente e superiore alle proprie capacità di produzione, i soci azionisti hanno tutto da guadagnare dall'assunzione di nuovi lavoratori, al salario fisso già percepito dai lavoratori presenti. Ad Agathotopia non solo la remunerazione del capitale ma anche quella del lavoro cresce con l'aumentare dei profitti: se occorresse distribuire a tutti i lavoratori la medesima retribuzione sia per i capitalisti che per i lavoratori non sarebbe conveniente aumentare gli assunti e dividere con loro il profitto alla pari. Rinunciando al principio della parità della retribuzione invece, resta vantaggioso per tutti procedere a nuove assunzioni offrendo ai nuovi lavoratori la retribuzione liberamente emersa dall'incontro tra offerta e domanda di lavoro sul libero mercato: questo garantisce che l'occupazione sia sempre elevata in Agathotopia. Non esistono problemi di disoccupazione involontaria perché il salario reagisce alle pressioni di un aumento dell'offerta di lavoro diminuendo e stimolando la domanda di lavoro.

Tuttavia resta il problema della disoccupazione volontaria, soprattutto per quanto riguarda l'esistenza di disincentivi al lavoro dovuti al dividendo sociale. Questi disincentivi tuttavia sono risolti dal fluttuare sia del dividendo sociale che del salario.

In un momento di espansione per l'economia, il dividendo sociale probabilmente aumenta, disincentivando la popolazione a lavorare. Contemporaneamente, poiché il reddito disponibile è aumentato, la domanda di beni può risultare superiore all'offerta di beni: in questa situazione se l'offerta non può essere aumentata, i prezzi dei beni aumentano e il profitto diminuisce: di conseguenza anche la

remunerazione del lavoro che dipende dalle azioni dei lavoratori diminuisce.

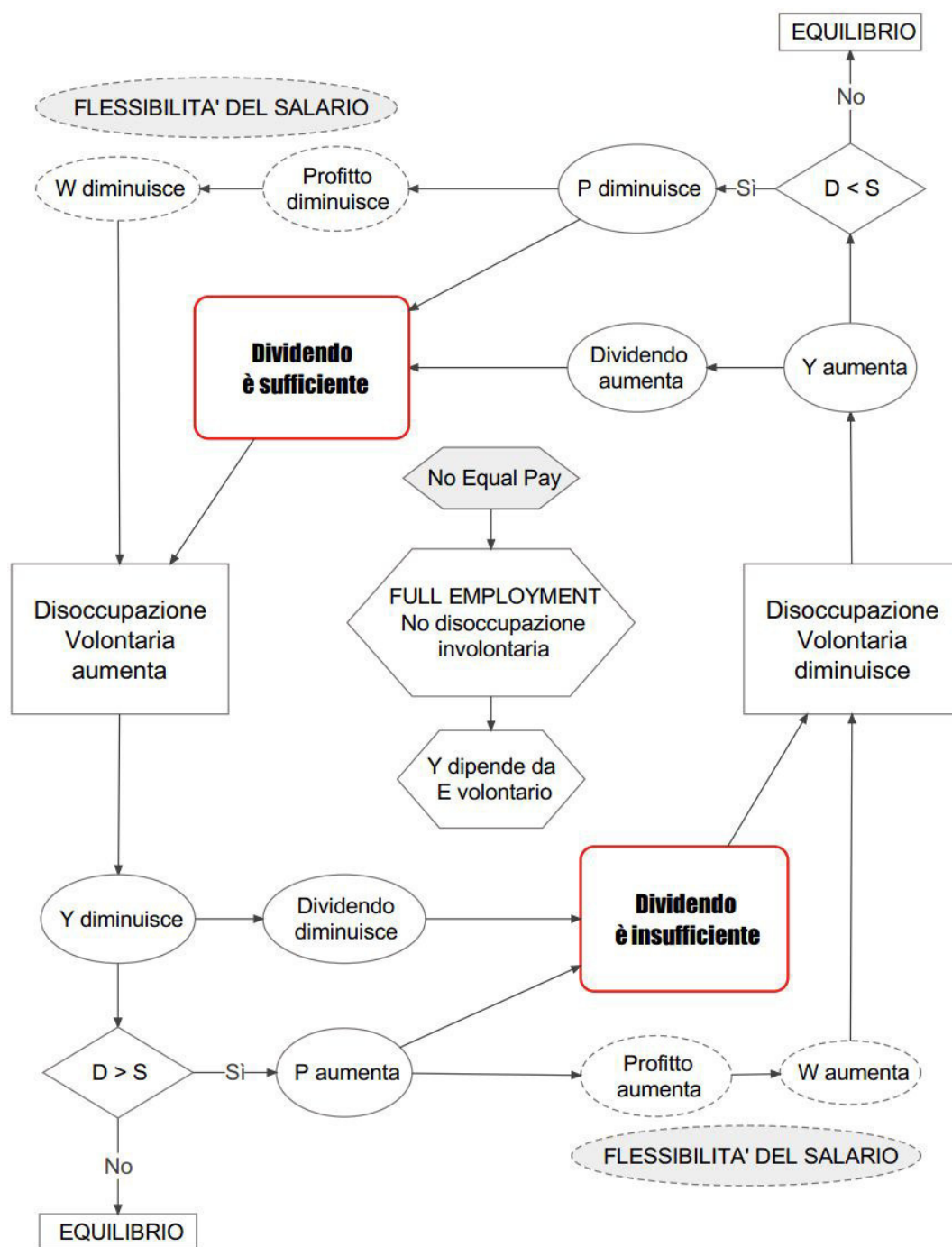


Figura 4.B: il sistema di incentivi al lavoro ad Agathotopia.

Con la contrazione dei salari aumenta il disincentivo a lavorare, la

disoccupazione volontaria cresce. Ma al crescere della disoccupazione volontaria si assiste a una contrazione del dividendo sociale, che è legato all'andamento economico essendo il frutto degli investimenti statali in imprese private. Contemporaneamente, poiché la produzione è diminuita, la domanda di beni può nuovamente risultare superiore all'offerta, causando un aumento dei prezzi.

La diminuzione del dividendo sociale, unitamente all'aumento dei prezzi dei beni, fanno venir meno i disincentivi a lavorare: il dividendo sociale non è più sufficiente alla sussistenza. Allo stesso tempo l'aumento dei prezzi ha fatto aumentare le remunerazioni del capitale e del lavoro, pertanto esistono anche incentivi positivi per rientrare nel mercato del lavoro e la disoccupazione volontaria diminuisce. Lo schema nella figura 4.B illustra come la disoccupazione volontaria sia mantenuta sotto controllo dal sistema di incentivi esistente ad Agathotopia.

4.3. Finanziamento

Le fonti di finanziamento del reddito di base possono essere diverse, e naturalmente la scelta delle fonti incide notevolmente sulla sostenibilità economica del programma e sugli obiettivi raggiungibili.

Una percentuale minore del programma di reddito universale sarebbe finanziata dai risparmi derivanti dal taglio delle attuali politiche mirate e dei costi amministrativi ad esse legati. Tuttavia non tutti i trasferimenti possono essere sostituiti dal reddito di cittadinanza: quelli diretti a categorie particolarmente svantaggiate (es. sussidi di disabilità) non possono essere sostituiti con un reddito di base universale per ragioni di eguaglianza sostanziale. Tutti i sussidi di sostegno al reddito legati alla lotta alla povertà o i sussidi di disoccupazione sarebbero sostituiti dal

reddito di base, così come anche tutte le agevolazioni fiscali.

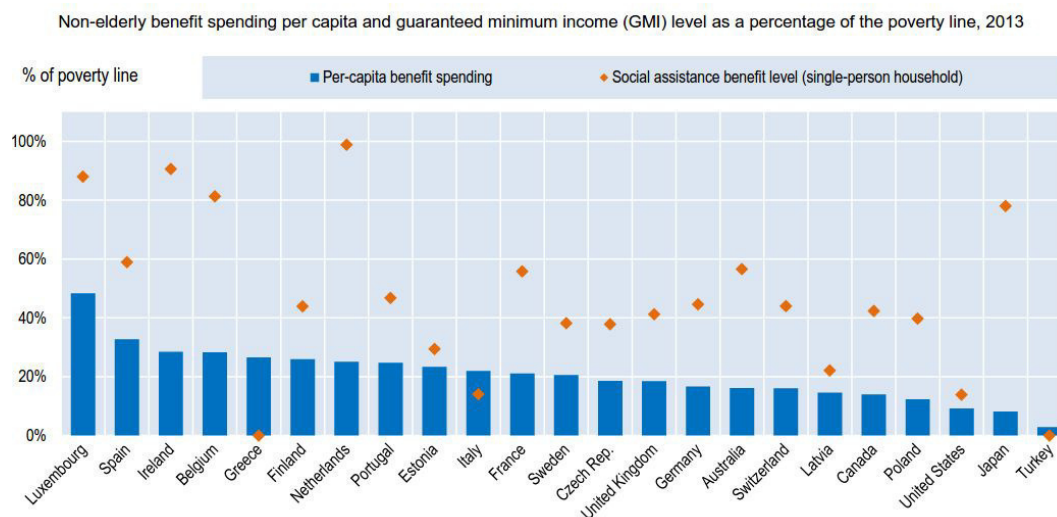


Grafico 4.B. Dati OCSE

Oltre a considerare i risparmi dovuto al taglio delle agevolazioni fiscali e dei trasferimenti mirati di sostegno al reddito, è necessario tenere conto dei risparmi indiretti che si realizzano grazie al passaggio a un programma universale come il reddito di cittadinanza : in particolare per l'annullamento dei disincentivi a lavorare esaminati nel capitolo 2. Un esempio dei guadagni generati dalla correzione delle distorsioni motivazionali legate alle misure mirate è offerto dal modello di Bowles esaminato nel capitolo 3 e ripreso in questo paragrafo per mostrare come l'aumento di produttività introdotta dall'eliminazione delle misure mirate permette di finanziare il reddito di cittadinanza .

4.3.1. Ammontare, effetto reddito e finanziamento tramite imposizione fiscale

Fabre, Pallage e Zimmerman disegnano un modello in cui anche il reddito di cittadinanza è tassato, con lavoratori omogenei e utilizzano dati riguardanti l'economia americana in due anni, 1990 e 2011, per studiare il

caso di un reddito di base e confrontarlo con un'indennità di disoccupazione (anch'essa tassata).

I risultati di Fabre, Pallage e Zimmermann indicano che il benessere medio di un'economia è massimizzato sia nel 1990 che nel 2011 da redditi di cittadinanza molto bassi, rispettivamente pari al 1.25% e al 2.25% del salario medio di un lavoratore. Sebbene secondo lo stesso studio un programma di basic income universale risulti economicamente sostenibile e finanziabile con un tasso fiscale relativamente basso, la massimizzazione del benessere richiederebbe trasferimenti non superiori a 2000 dollari annui lordi per il 2011. A queste condizioni infatti non si osserva alcun disincentivo ad abbandonare il mercato del lavoro, mentre tale fenomeno risulta secondo lo studio assumere dimensioni allarmanti già a partire dall'assegnazione di un reddito di base pari al 5% del salario medio annuo di un lavoratore: per un basic income di tale ammontare infatti, il modello di Fabre, Pallage e Zimmermann prevede una disoccupazione volontaria pari al 4%. L'abbandono del mercato del lavoro, pur avendo un possibile impatto positivo sul benessere individuale medio, è problematico in quanto la diminuzione della popolazione attiva comporta un immediato aumento del tasso di imposizione fiscale necessario a finanziare il programma stesso, con l'avvio del fenomeno circolare già descritto. La conclusione di Fabre, Pallage e Zimmermann è in contrasto con quella ricavata dallo studio del modello di Van der Linden esaminato nel paragrafo seguente.

L'aumento esponenziale del numero di abbandoni del mercato del lavoro in corrispondenza all'aumento del reddito di base spiega perché secondo lo studio di Fabre, Pallage e Zimmermann il reddito di cittadinanza ottimale è veramente basso e insufficiente a coprire i bisogni essenziali. Tuttavia un benefit così basso fallirebbe nell'assicurare al beneficiario la possibilità di non scendere sotto la soglia di povertà nel caso di

disoccupazione involontaria e pertanto sarebbe inferiore ad un'indennità di disoccupazione rispetto a questo obiettivo.

Secondo gli autori dello studio, anche arricchendo il modello di ulteriori variabili, ad esempio integrando l'eterogeneità dei lavoratori riguardo alla capacità di trovare un impiego, il risultato non sarebbe differente. I lavoratori meno qualificati, con una minore impiegabilità, beneficerebbero maggiormente di un'indennità di disoccupazione o di altra misura mirata, che consentirebbe loro di ricevere un benefit potenzialmente maggiore ad un costo minore per lo Stato, quindi sottostando ad un'imposizione fiscale minore. Anche i lavoratori più qualificati preferirebbero sostituire il programma universale con un programma mirato allo scopo di evitare la maggiore imposizione fiscale legata al primo, che ridurrebbe il loro reddito da lavoro di un ammontare superiore al benefit universale.

Lo studio ammette che in particolari condizioni il reddito di base possa essere preferibile a una politica mirata come l'indennità di disoccupazione: ovvero in quei casi in cui è impossibile distinguere tra licenziamenti e dimissioni volontarie dei lavoratori, per cui le distorsioni informative e i fenomeni di moral hazard legati a una politica mirata risulterebbero eccessivamente costosi. Anche in caso di costi amministrativi elevatissimi rispetto al reddito medio di un lavoratore il reddito di cittadinanza può risultare preferibile all'indennità di disoccupazione studiata dal modello. Nel grafico 4.C sono indicati rispettivamente con π e λ la percentuale di disoccupati volontari e il costo amministrativo della misura mirata per beneficiario (come percentuale del salario medio annuo di un lavoratore). Il reddito di base universale (universal basic income, UBI nel grafico) è preferibile all'indennità di disoccupazione (unemployment insurance, UI) solo per valori molto elevati di π e λ . Le curve rappresentano le combinazioni di π e λ limite per due anni, sorpassate questi valori il

reddito di base diventa preferibile all'assicurazione per la disoccupazione.

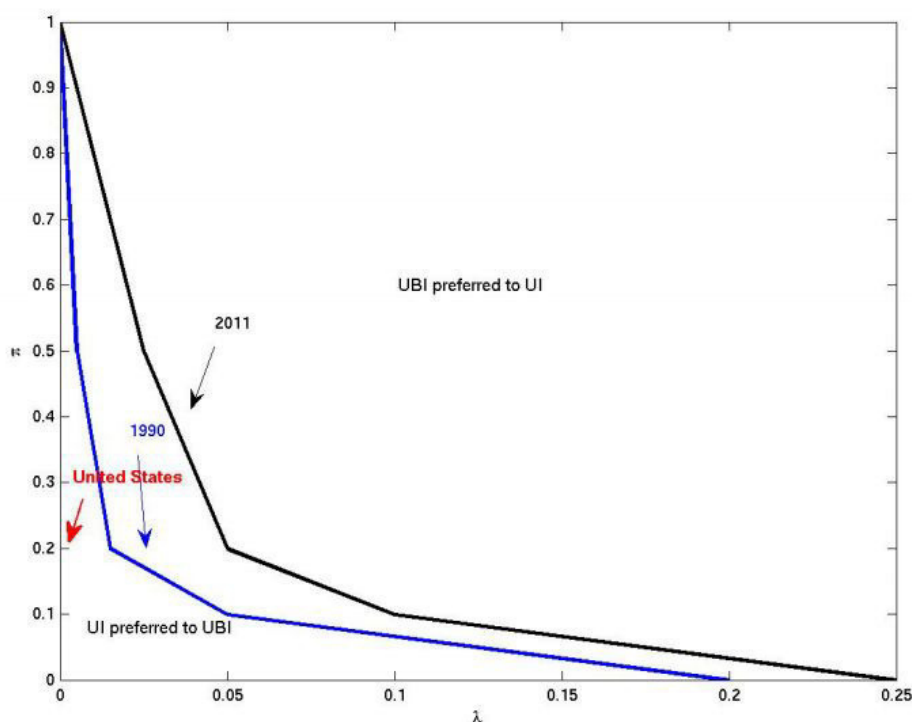


Grafico 4.C: combinazioni limite di π (% disoccupati volontari) e λ (costo amministrativo della misura mirata) entro l'assicurazione per la disoccupazione è preferibile al reddito di cittadinanza.

4.3.2. Diminuzione della disoccupazione naturale

Nel modello di Van der Linden i lavoratori sono ex ante omogenei, l'eterogeneità è endogena al modello e consiste nel fatto che alcuni di loro sono disoccupati involontari mentre altri sono occupati. Inoltre, esiste un sussidio di disoccupazione che è pari a una percentuale del salario medio. Van der Linden vuole studiare gli effetti dell'introduzione di due politiche alternative a quella mirata:

1. full basic income: sostituisce tutti i benefit mirati di disoccupazione ed è pari almeno all'ammontare dei suddetti sussidi;
2. partial basic income: a parità di salari è inferiore al full basic income e non sostituisce tutti i benefit di disoccupazione, tuttavia i sussidi di

disoccupazione sono ridotti in modo tale che, a parità di salari, il reddito dei disoccupati resta invariato rispetto allo scenario senza basic income.

Il modello prevede un tasso di interessi esogeno r , n imprese identiche, N lavoratori omogenei e M individui inattivi. Il fattore di sconto comune a imprese e lavoratori è $\beta = 1/(1+r)$.

In ogni periodo t la sequenza di decisioni si sviluppa in quest'ordine:

- Ogni impresa sceglie il proprio livello di investimento, che aumenterà il capitale nel periodo successivo, mentre il capitale del periodo t è predeterminato;
- La contrattazione ha luogo a livello di impresa, i salari sono determinati per un solo periodo. Se si raggiunge un accordo ogni lavoratore ottiene un salario netto w_t (l'impresa stabilisce il livello di domanda di lavoro in base a w_t e quindi il livello di occupati nell'impresa), altrimenti i lavoratori lasciano l'impresa e iniziano a cercare lavoro e nulla viene prodotto durante il periodo corrente;
- La tassa proporzionale T_t viene fissata per bilanciare il budget statale;
- Alla fine del periodo t , una proporzione q degli impiegati lascia l'impresa e entra tra le fila dei disoccupati.

La probabilità q di lasciare il lavoro gioca un ruolo nel valore atteso dell'utilità per il lavoratore, così anche la probabilità di essere riassunto, e l'ammontare del sussidio di disoccupazione.

Dalla differenza tra il valore atteso dell'utilità legata al lavoro e il valore atteso dell'utilità in caso di disoccupazione emerge la 'rendita da lavoro', in base alla quale è determinato il salario stabilito in fase di contrattazione. Il sussidio di disoccupazione, aumentando l'utilità della posizione di riserva (la posizione del lavoratore disoccupato), preme sul livello dei salari,

poiché i lavoratori non sono disposti a lavorare per un salario che non migliori la loro utilità rispetto alla condizione di disoccupazione.

Poiché il salario lordo $w_t(1+T_t)$ rappresenta un costo per l'impresa, ovvero incide sul livello dei profitti, all'inizio del periodo l'impresa sceglie il livello di investimenti in base al livello di profittabilità attesa, dati i costi di produzione.

Il primo risultato ricavato dal modello di Van der Linden riguarda il rapporto del tasso di disoccupazione con il tasso di interessi r , il mark-up, e il tasso di rimpiazzo¹¹: in tutti e tre i casi si tratta di un rapporto diretto. Al contrario il tasso di disoccupazione naturale è indirettamente correlato all'avversione al rischio dei lavoratori. L'avversione al rischio fa sì che l'effetto della disoccupazione sull'utilità sia maggiore, il che induce a negoziare un salario maggiore con l'effetto di aumentare la disoccupazione stessa (e quindi il rischio temuto dai lavoratori). Secondo lo studio di Van der Linden sia il basic income parziale che il basic income completo riducono il livello dei salari e quindi il tasso di disoccupazione naturale, ma il loro effetto positivo sul tasso di disoccupazione di medio periodo è inferiore se i lavoratori sono neutrali rispetto al rischio.

Il secondo risultato che emerge dal modello Van der Linden è il seguente: il basic income parziale riduce sempre il livello di disoccupazione naturale, mentre perché ciò si verifichi per il full basic income è necessario che il rapporto tra il full basic income e il sussidio di disoccupazione ξ sia inferiore a $1+z/1-z$ dove z è il tasso di rimpiazzo.

Il terzo risultato indica che il tasso di disoccupazione naturale diminuisce con ξ nel caso di un basic income parziale, in cui $0 < \xi < 1$, mentre aumenta con ξ nel caso del full basic income, in cui $1 < \xi < (1+z/1-z)$. Il tasso di disoccupazione naturale più basso è pertanto raggiunto se $\xi = 1$.

¹¹ Il rapporto tra il benefit di disoccupazione e il salario.

L'effetto dell'introduzione del basic income sul benessere del lavoratore disoccupato non può essere determinato in modo non ambiguo. Infatti l'utilità presente del disoccupato è aumentata dall'introduzione del basic income, mentre il valore atteso dell'utilità futura aumenta grazie all'aumento della probabilità di trovare lavoro, ma diminuisce a causa della diminuzione del salario medio. L'effetto netto dipende quindi dal tasso di sconto applicato al valore dell'utilità futura (oltre che dalle dinamiche di salario e disoccupazione).

In conclusione Van der Linden trova che un reddito di base parziale può rappresentare un miglioramento paretiano. L'ammontare del reddito di cittadinanza può essere tanto maggiore quanto minore il tasso di sconto applicato dai lavoratori disoccupati al valore dell'utilità futura. Van der Linden, infine, suggerisce la necessità di inserire dei criteri di selezione per quanto riguarda l'accesso della popolazione inattiva al reddito di base.

4.3.3. Imposte sul profitto pari al trasferimento mirato

Come abbiamo visto nel capitolo 3, gli incentivi giocano un ruolo fondamentale nella determinazione della produzione e quindi del profitto. Nel modello di Bowles, che esamina il rapporto del reddito di base con i salari di efficienza, l'introduzione di un programma universale consente di diminuire i salari, determinando un aumento del profitto. A seguito della diminuzione del salario di riserva, quindi, Bowles descrive come si può finanziare il reddito di cittadinanza non solo eliminando altri benefit, ma disegnando un sistema fiscale che deprima il profitto soltanto quanto basta per compensare l'aumento indotto dall'eliminazione dei benefit di disoccupazione, riportandolo ai livelli dello scenario con assicurazione di

disoccupazione.

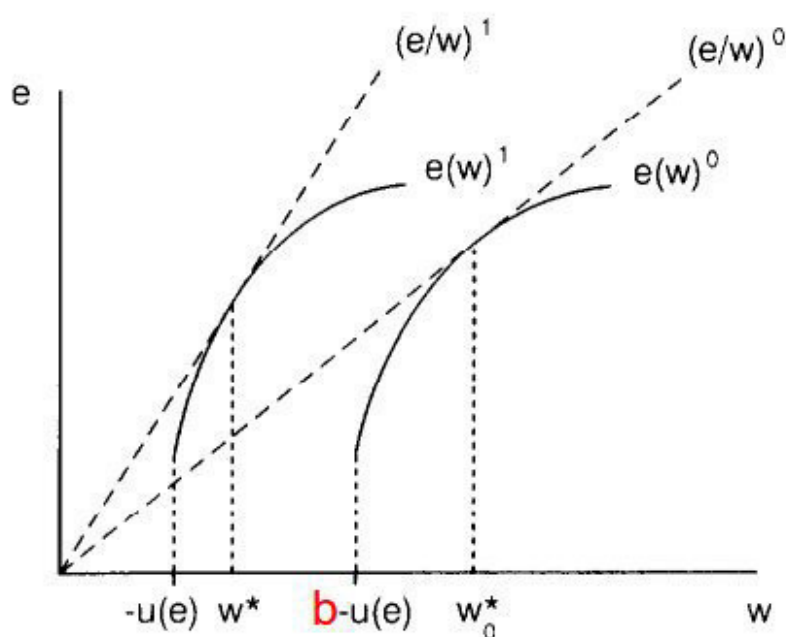


Grafico 4.D: un reddito di base 'fattibile'¹² - estratto da Bowles 1992.

Nel modello l'eliminazione della misura mirata finanzia il reddito di base in due modi:

1. spostando la spesa utilizzata per coprire il benefit di disoccupazione (b) sul reddito di cittadinanza (g);
2. portando alla diminuzione dei salari e aumentando l'utilizzo della capacità produttiva e quindi del profitto, crea le condizioni per aumentare le tasse quanto basta per riportare la quota di profitto alla condizione iniziale.

La massima imposta possibile, per mantenere il profitto agli stessi livelli raggiunti con un benefit di disoccupazione, è

$$s^* = b$$

¹² Bowles giudica un basic income "fattibile" se non diminuisce la profittabilità e quindi gli incentivi ad investire.

Infatti in questo modo si mantiene inalterata la funzione di estrazione dello sforzo, poiché si sottrae all'utilità della posizione di riserva (Z) il benefit di disoccupazione (b), e al reddito di chi lavora un'imposta di ammontare pari al benefit ($s^*=b$), per cui la differenza tra la posizione di riserva e la posizione del lavoratore, ovvero R, resta invariata rispetto al caso di un reddito di base finanziato unicamente con l'eliminazione del benefit di disoccupazione.

Tenendo conto del fatto che non tutta la popolazione è attiva e che a differenza del benefit di disoccupazione il basic income sarà percepito, non solo dalla frazione di popolazione occupata (h) e dalla frazione disoccupata (1-h), ma anche da tutti gli inattivi, occorre tenere presente il tasso di partecipazione ($n=N/P$). Se il grant universale è finanziato con i benefit (b) sottratti alla popolazione disoccupata e con le imposte gravanti sulla popolazione occupata, la somma di queste risorse deve essere distribuita su tutta la popolazione (P), moltiplicando il totale per il tasso di partecipazione (n):

$$G/N = b(1-h) + sh$$

$$g = G/P = n [b(1-h) + sh]$$

Pertanto, con $s^*=b$

$$g = n [b - bh + s^*h] = nb$$

Poiché in media un benefit di disoccupazione oggi è circa uguale alla metà del salario medio, in un paese con un tasso di partecipazione del 66%, il basic income può essere pari al 33% del salario medio.

In conclusione: il salario netto nello scenario con reddito di base è

$$w-s^*$$

la funzione di estrazione dello sforzo è

$$e = e(w-s^*)$$

così che è nuovamente necessario aumentare w oltre w^* per ottenere il livello di sforzo scelto dal datore di lavoro (e^*) e con l'aumento del salario il profitto torna ai livelli dello scenario con assicurazione contro la disoccupazione, anche se in questo scenario il reddito è stato redistribuito dalla popolazione attiva alla popolazione inattiva (senza alterare la quota di reddito del capitale, e quindi gli investimenti). Le entrate fiscali per finanziare un reddito di cittadinanza maggiore, hanno mantenuto il profitto agli stessi livelli dello scenario con benefit di disoccupazione¹³.

Bowles ricorda tuttavia che questo sistema di finanziamento si fonda sull'assunzione che il reddito di base non abbia effetti sul margine estensivo ed intensivo dell'offerta di lavoro: il modello di Bowles non tiene conto delle ore lavorate né della possibilità che l'effetto reddito aumenti la disoccupazione volontaria.

4.3.4. Finanziamento del dividendo sociale ad Agathotopia

Per comprendere il rapporto tra i disincentivi causati dai trasferimenti e quelli derivanti dall'aumento delle imposte è utile tornare ad Agathotopia, per studiare i costi del benefit condizionato e del dividendo sociale. La soluzione proposta da Meade, per finanziare un dividendo sociale libero da imposte e superiore a quello prodotto dagli investimenti statali nel settore privato, è applicare un'imposta molto elevata sul primo scaglione di reddito. La soluzione può apparire controintuitiva, tuttavia studiando la tabella 4.C si può verificare che si tratta di una soluzione superiore sia alla situazione creata da una misura mirata e condizionata a una soglia di

¹³ Bowles, inoltre, riconosce che non è necessario mantenere il profit share invariato per mantenere invariati gli incentivi ad investire, poiché un reddito di base, considerando anche margine estensivo ed intensivo, potrebbe far diminuire il rapporto tra sforzo/salario e quindi la quota di utile ricavata dal lavoro, ma contemporaneamente, sostenendo la domanda di beni, far aumentare l'utilizzo della capacità produttiva, e quindi la domanda di investimenti.

reddito, che ad un programma di dividendo sociale 'puro' con tassazione proporzionale e non progressiva.

	Benefit Condizionato	Dividendo Sociale + sovrimposta sul 1° scaglione 0-100	Dividendo Sociale Puro
Benefit	100 (libero da imposte)	100 (libero da imposte)	100 (libero da imposte)
T sul 2° scaglione: >100	25%	45%	55%
T sul 1° scaglione: ≤100	0%	45%	55%
Sovrimposta sul 1° scagl.: ≤100	100% (implicita*)	15%	0%
T totale sul 1° scaglione: ≤100 (T+sovrimposta)	100% (implicita*)	60%	55%
Tot. disponibilità con reddito 100	100	DS + 100 - (100*60%) = 140	DS + 100 - (100*55%) = 145
Tot. disponibilità Con reddito 300	300 - (25%*200) = 250	DS + 100 - (100*60%) + 200 - (200*45%) = 250	DS + 300 - (300*55%) = 235
Disincentivo a guadagnare i primi 100	Eliminata la condizione di bisogno si perde accesso al benefit (trappola della disoccupazione).	La sovrimposta sul 1° scaglione è cmq inferiore di 40 punti all'imposta implicita nel caso del benefit condizionato.	L'imposta sul primo scaglione è inferiore di 45 punti all'imposta implicita della misura mirata.
Disincentivo alla creazione di reddito		Grazie alla sovrimposta sul 1° scaglione, le entrate per lo stato aumentano senza disincentivi ad incrementare il reddito.	L'imposta al 55% disincentiva la creazione di reddito, (da L e Investim.), rendendo difficile per le imprese reperire lavoro a basso costo e capitali.

Tabella 4.C: Agathotopia - schema su confronto dei costi per 3 politiche di sicurezza sociale.

Nel primo caso, poiché il benefit è destinato solo ad una parte selezionata della popolazione (quella che dispone di redditi insufficienti a raggiungere la soglia di povertà), il finanziamento del programma di sicurezza sociale non richiede imposte elevate (nell'esempio un'aliquota del 25% è applicata ai soli redditi eccedenti il limite di 100, ovvero al secondo scaglione).

Tuttavia, come fa notare Meade, in realtà l'imposizione fiscale implicita sul primo scaglione raggiunge addirittura il 100%, poiché superata la soglia di povertà (posta a 100), il trasferimento pari a 100 viene ritirato, col risultato che i beneficiari del programma perdono 100 se guadagnano 100:

esattamente ciò che accadrebbe se sul primo scaglione di reddito gravasse un'aliquota del 100%. Nel caso del dividendo sociale puro, che come ogni reddito di base non è condizionato e quindi non viene ritirato al raggiungimento della soglia di povertà, a tutti gli scaglioni è imposta un'aliquota molto inferiore (il 55%) e questo rappresenta un netto miglioramento per quanto riguarda le aliquote imposte sul primo scaglione. Tuttavia un'aliquota al 55% è superiore di ben 30 punti rispetto all'aliquota del 25% imposta sui redditi del secondo scaglione nel primo scenario.

Attraverso la sovrapposta sul primo scaglione, Meade si propone di disegnare uno scenario in cui l'aliquota sui redditi inferiori a 100 sia molto inferiore a quella del 100% imposta dalle misure mirate, ma al tempo stesso sia superiore all'imposta sui redditi degli scaglioni superiori, al fine di non disincentivare la creazione di ricchezza.

4.4. Politiche macroeconomiche: mancato effetto anticiclico

Gli stabilizzatori automatici sono quegli elementi della politica fiscale e di sicurezza sociale che mitigano le fluttuazioni della produzione senza azioni discrezionali da parte dello Stato.

I trasferimenti svolgono una funzione anticiclica grazie ad un meccanismo

molto semplice: in presenza di uno shock negativo del reddito, le imposte e i trasferimenti reagiscono in modo più che proporzionale così che l'impatto sul reddito disponibile è meno che proporzionale a quello subito dall'output dell'economia. Maggiore è la progressività del sistema fiscale e dei benefit, maggiore l'effetto stabilizzatore del ciclo economico. Questo implica quindi l'utilizzo di misure selettive. Un reddito di base universale non potrebbe svolgere il medesimo effetto anticiclico poiché, essendo universale e non condizionato, non varierebbe in modo inverso alla variazione del reddito.

Il coefficiente di stabilizzazione del reddito mostra come le variazioni nel livello di output, e quindi di reddito nell'insieme dell'economia, siano tradotti in variazioni del reddito disponibile, attraverso variazioni automatiche delle aliquote fiscali applicate e variazioni dei trasferimenti erogati.

Dolls, Fuest e Peichl¹⁴ hanno studiato l'impatto degli stabilizzatori automatici presenti in 19 paesi dell'Unione Europea e negli Stati Uniti prima della crisi del 2008. Il modello¹⁵ utilizzato studia gli effetti di uno shock proporzionale sul reddito e di uno shock dell'occupazione che colpisce in modo non proporzionale le famiglie (alcuni lavoratori perdono il lavoro, altri no), ma in entrambi i casi l'effetto totale sull'output è pari a una diminuzione del 5%.

I risultati di Dolls, Fuest e Peichl suggeriscono che il coefficiente di

¹⁴ Dolls, M., Fuest, C., Peichl, A., *Social Protection as an Automatic Stabilizer*, IZA Policy Paper No. 18, 2010

¹⁵ Lo studio utilizza i sistemi EUROMOD e TAXSIM che possono simulare la maggior parte delle imposte dirette e dei trasferimenti con l'importante eccezione dei trasferimenti basati su precedenti contribuzioni, a causa del fatto che non si dispone dei dati necessari nel database utilizzato. Nella simulazione si assumono il rispetto completo delle norme di imposizione fiscale e esclude l'esistenza di falsi negativi, ovvero di soggetti che abbiano diritto al trasferimento ma non ne beneficino.

stabilizzazione del reddito varia in modo marcato a seconda del tipo di shock. Nel caso di uno shock proporzionale sul reddito, nei 19 Paesi dell'UE considerati approssimativamente il 38% dello shock verrebbe assorbito grazie all'effetto degli stabilizzatori automatici e non si ripercuoterebbe sul reddito disponibile (il 33% negli USA). Per quanto riguarda lo shock sull'occupazione, che avrebbe un impatto asimmetrico sulle famiglie, ben il 47% dello shock sarebbe assorbito nei Paesi europei, solo il 34% in America. La differenza tra queste cifre porta a rilevare l'importanza che i sussidi contro la disoccupazione giocano nella stabilizzazione del ciclo economico in Europa. Nel grafico 4.E il coefficiente di stabilizzazione è scomposto per mettere in risalto il ruolo anticiclico giocato dai trasferimenti e distinguere l'effetto delle imposte da quello della politica di sicurezza sociale.

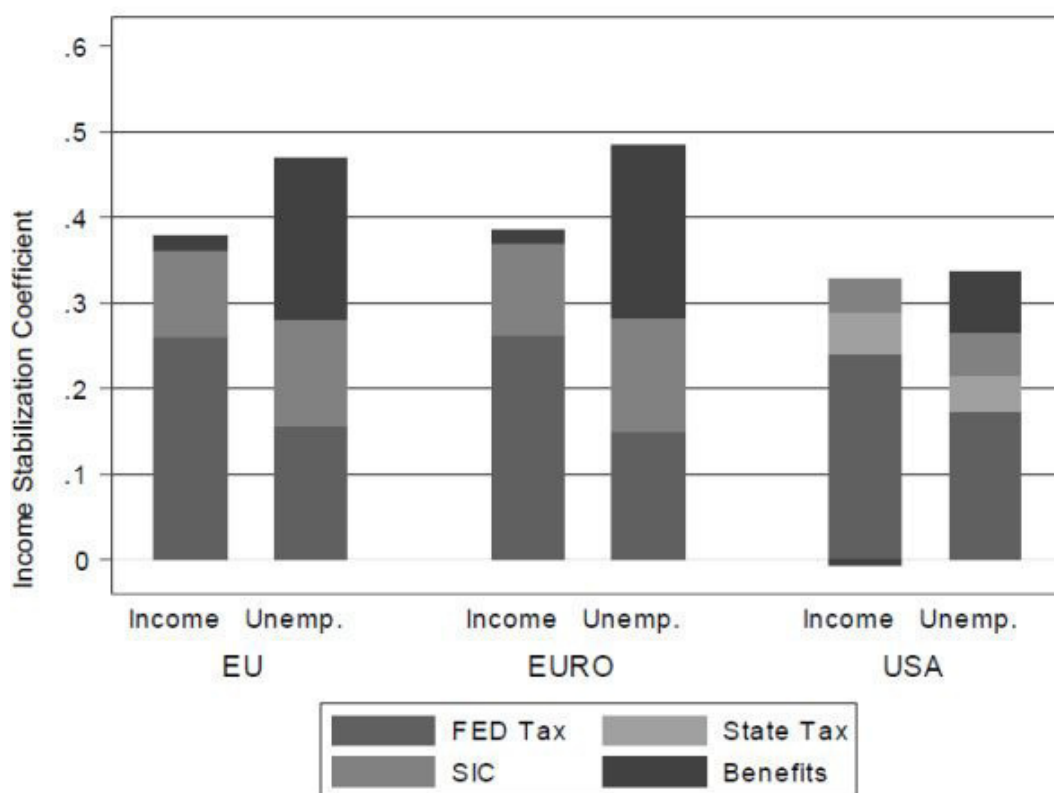


Grafico 4.E: scomposizione del coefficiente di stabilizzazione del reddito.

Si può notare come nei 19 paesi considerati e nella zona dell'Euro i benefit giochino un ruolo preponderante (anche in confronto all'impatto minore negli Stati Uniti) nel caso di uno shock asimmetrico.

Le misure mirate hanno quindi un'importante funzione di stabilizzazione economica, che il reddito di base non può svolgere. Per di più, a seconda di quali sarebbero le fonti di finanziamento del reddito di cittadinanza, tale programma potrebbe avere persino un effetto prociclico. Se così fosse il reddito disponibile, e quindi il consumo, risentirebbero in modo più che proporzionale delle variazioni dell'output. Il sostegno alla domanda di beni promesso dal reddito di base potrebbe rivelarsi una trappola all'insorgere di una recessione.

Tuttavia lo studio di Dolls, Fuest e Peichl si conclude con un avvertimento riguardo le distorsioni economiche comportate dagli stabilizzatori automatici, lo studio infatti astrae dal ruolo giocato dall'offerta di lavoro e da altri aggiustamenti comportamentali all'impatto degli stabilizzatori, ovvero dal sistema di incentivi e disincentivi studiati nel capitolo 3.

4.5. Conclusioni

L'introduzione di un programma di reddito di base sarebbe accompagnata dall'emergere di nuovi fenomeni spontanei e di nuove possibilità di intervento dello Stato, o meglio nuove possibilità di non-intervento.

L'ammontare ideale del reddito di cittadinanza consentirebbe non solo di sostituire tutti gli altri benefit ma anche di liberare il salario minimo dalla funzione redistributiva svolta finora, al tempo stesso questo ammontare dovrebbe essere abbastanza basso da risultare economicamente sostenibile: non solo dal punto di vista del finanziamento, ma anche per l'impatto sul sistema degli incentivi studiato nel capitolo precedente.

La principale innovazione resa possibile dall'introduzione di un reddito di base del giusto ammontare è la completa liberalizzazione del mercato del lavoro. Se i salari rispondessero unicamente alle pressioni di domanda e offerta la disoccupazione involontaria sarebbe notevolmente ridotta. Inoltre, si potrebbe assistere alla formazione di salari elevati per i lavori meno desiderabili e di salari inferiori per i lavori con maggiore offerta di lavoro. Questo permetterebbe gradualmente di eliminare le distorsioni informative attuali, gli individui disporrebbero di maggiori informazioni per decidere quali competenze acquisire e quale carriera intraprendere, rendendo più accurate le scelte di investimento nel capitale umano. Alla fine di questo processo graduale un'occupazione con un'elevata utilità intrinseca e a cui corrisponderebbe quindi una grande offerta potenziale di lavoro sarebbe remunerata meno di un'occupazione con una bassa utilità intrinseca. Dal punto di vista della lotta alla disuguaglianza, oltre a migliorare l'equità nella distribuzione del reddito, il basic income favorisce l'equità nella distribuzione dell'utilità. Dal punto di vista allocativo, l'allocatione delle risorse, tra cui il lavoro, il capitale e il capitale umano dovrebbe risultare più efficiente in presenza di un mercato più libero. James Meade ha descritto come nell'immaginaria isola di Agathotopia l'introduzione del 'dividendo sociale', ovvero di un reddito di cittadinanza finanziato investendo nel settore privato i fondi pubblici, ha permesso di riorganizzare la produzione nella forma aziendale da lui definita 'partnership capitale-lavoro', in cui la sicurezza sociale è garantita dalla diversificazione delle fonti di reddito disponibili per i lavoratori e dalla loro partecipazione alla gestione dell'impresa, consentendo di lasciare il mercato completamente libero e di rinunciare a salari minimi e parità retributiva. Sebbene esista un rischio che l'introduzione del reddito di base possa condurre a una diminuzione dell'offerta di lavoro tale da rendere

insostenibile il finanziamento del programma stesso, è possibile disegnare un programma universale che al contrario conduca ad un aumento del profitto e sia finanziabile attraverso l'imposizione fiscale su questo aumento. Tuttavia, introdurre un reddito di base universale e incondizionato significherebbe rinunciare a un importante strumento di stabilizzazione economica, ovvero agli stessi trasferimenti mirati fonte dei disincentivi esaminati nel capitolo 2. Il sistema fiscale dovrebbe quindi essere ridisegnato non solo per coprire i costi del reddito di cittadinanza e risultare poco distorsivo per il naturale andamento del mercato, ma anche per esercitare un maggiore effetto anticiclico sull'economia, sostituendo i trasferimenti nella loro funzione di stabilizzazione.

CAPITOLO 5

Conclusione

La domanda di partenza della tesi riguarda l'impatto che l'introduzione di una fonte di reddito indipendente dal lavoro può avere sulla gestione del tempo lavorativo e del tempo libero. La 'liberazione del lavoro' di cui parlano i fautori del reddito di cittadinanza è stata al centro dell'analisi dall'inizio della ricerca assieme alla questione del 'tempo liberato' e quindi della diffusione di nuovi modelli di consumo, più orientati su beni immateriali.

Procedendo nell'esame degli studi sul reddito di base è emersa l'importante influenza del basic income sulla formazione dei salari, e quindi l'impatto fondamentale sia sul mercato del lavoro che sulle scelte di allocazione del tempo da parte degli individui.

L'impatto del reddito di cittadinanza sui salari è principalmente dovuto alla modifica della differenza tra la posizione di riserva dei disoccupati e la posizione dei lavoratori: il carattere universale e incondizionato del reddito di base è centrale nel determinare un aumento della differenza tra le utilità delle due posizioni, sufficiente a determinare una diminuzione dei salari, in una lettura tipica della teoria dei salari di efficienza.

Inoltre, gioca un ruolo l'esistenza di un'utilità intrinseca del lavoro, per cui a produrre benessere non è soltanto la remunerazione ma il lavoro stesso, anche se, naturalmente, l'utilità legata al lavoro varia molto a seconda del tipo di occupazione¹.

¹ Colpisce il fatto che uno dei principali filosofi ad occuparsi del reddito di base, il fourierista Charlier, avesse già sottolineato come, in presenza di una fonte di reddito indipendente dal lavoro, il lavoro avrebbe dovuto diventare 'attraente', ovvero capace di generare utilità per l'individuo.

La conseguenza fondamentale dal punto di vista della politica economica, inoltre, ha a che fare con la possibilità di una deregolamentazione del mercato del lavoro. L'introduzione del reddito di cittadinanza svincolerebbe la protezione sociale dal lavoro e permetterebbe di liberare il salario dalla funzione di distribuzione sociale della ricchezza, promuovendo la nascita di un mercato del lavoro libero e tendenzialmente concorrenziale. Questo permetterebbe la formazione di salari determinati unicamente dalle dinamiche di domanda e offerta, e quindi dipendenti dalla capacità del lavoro di produrre utilità al di là della remunerazione. Per un'occupazione in grado di produrre un'elevata utilità per il lavoratore, dipendente unicamente dallo sforzo del lavoro, è ipotizzabile un'offerta di lavoro elevata: il mercato libero quindi porterebbe alla formazione di un salario tanto minore quanto maggiore l'utilità intrinseca del lavoro. Viceversa, ai lavori più pericolosi, faticosi e meno prestigiosi, per cui l'offerta di lavoro sarebbe minore, corrisponderebbe una remunerazione maggiore². Contemporaneamente, l'aumento della porzione di reddito disponibile indipendente dal lavoro, comporterebbe la diminuzione generale dei salari, ovvero la diminuzione del costo opportunità delle attività alternative al lavoro, come previsto dalla teoria dell'allocazione del tempo del premio Nobel Gary Stanley Becker, causando la riduzione dei 'prezzi pieni' di quei beni che richiedono tempo per essere consumati. Sul mercato dei beni, si assisterebbe all'aumento di domanda per i beni prodotti con fattori relativamente meno costosi, ovvero per i beni di mercato labour-intensive e per i beni finali time-intensive, prodotti dalle famiglie combinando beni di mercato e tempo libero.

² L'aumento del costo dei lavori pericolosi, faticosi o di scarso prestigio sociale sarebbe da stimolo ad investire per realizzare l'automazione di queste occupazioni.

L'impatto sul mercato del lavoro e quello sul mercato dei beni si corrispondono e non entrano in contraddizione: l'introduzione di un reddito di base sembrerebbe quindi in grado di indirizzare l'economia verso un nuovo modello di sviluppo, incentrato sulla produzione di beni immateriali, principalmente affidata al lavoro umano, assecondando la tendenza già osservabile con l'affermarsi dell'economia dei servizi nella società dell'informazione.

Tuttavia esistono molti ostacoli a questo potenziale impatto del reddito di cittadinanza sul nostro modello di sviluppo: il principale problema coincide con ciò che Tony Fitzpatrick chiama il 'middle-range effect'. Pur essendo una soluzione mediamente soddisfacente per molti problemi, il reddito di base non si posiziona mai come soluzione ottima per nessun problema: la ragione è che la sua capacità di produrre effetti benefici e condurre alla soluzione dipende quasi sempre dalla realizzazione parallela di altre riforme. Un esempio fondamentale è rappresentato dalla deregolamentazione del mercato del lavoro resa possibile grazie allo spostamento della protezione del reddito al di fuori del lavoro: la rimozione degli interventi politici che interferiscono con le dinamiche spontanee di domanda e offerta non è sufficiente a garantire la formazione di un mercato veramente libero. Molti altri ostacoli, come è ovvio, impediscono di abbandonare le imperfezioni che conducono a equilibri meno soddisfacenti e ad allocazioni di risorse meno efficienti.

Inoltre l'avviamento di un programma universale di sostegno al reddito richiederebbe di riformare alla base il sistema fiscale: non solo per la necessità di coprire i costi del programma, ma anche per aggiustare gli incentivi a lavorare o ad altre attività da promuovere (ad esempio lo studio o l'iniziativa economica individuale), nonché per assolvere alla funzione di stabilizzazione dell'economia precedentemente affidata ai trasferimenti

selettivi, che un programma incondizionato e universale non può compiere proprio perché indipendente dall'andamento economico.

La progettazione del sistema fiscale che deve necessariamente accompagnare l'introduzione del basic income è estremamente delicata poiché deve rispondere a tutti questi requisiti ed eventualmente anche prevedere l'integrazione del sistema fiscale con il sistema di protezione sociale, per semplificare e snellire l'amministrazione.

Lo studio si concentra sulla letteratura riguardante gli incentivi per il lavoro e il rapporto con le fonti di reddito indipendenti dal lavoro, ma non entra nel dettaglio delle possibili riforme fiscali, pur accennando ai problemi della scelta dell'ammontare del basic income, del finanziamento del programma, e ad alcune possibili configurazioni delle imposte, trattandosi di questioni strettamente legati al tema degli incentivi al lavoro.

E' tralasciato l'impatto sul mercato del lavoro che è ragionevole attendersi da fenomeni come l'automazione³ e le trasformazioni dei modi in cui è organizzata la produzione, in particolare come descritti dagli autori che abbracciano le ipotesi di ricerca alla base del 'capitalismo cognitivo'⁴.

Ulteriori approfondimenti necessari a portare a compimento l'analisi dell'impatto del reddito di base sull'orientamento del sistema economico, riguardano il rapporto tra il basic income e i processi di accumulazione del capitale umano⁵.

³ In particolare la possibilità di automatizzare alcune mansioni potrebbe avere un impatto sulla formazione dei salari, portando a una riduzione della remunerazione per professioni oggi ritenute qualificate, e ben pagate, rispetto ad altre considerate non qualificate ma non automatizzabili (es. il lavoro di cura).

⁴ Tra questi, Andrea Fumagalli ha approfondito come il reddito di base si inserisce nel nuovo modello economico emergente come interpretato dal paradigma del capitalismo cognitivo.

⁵ Con particolare riguardo all'alternativa al reddito di base costituita dal capitale di base, ideata proprio per ampliare le possibilità di scelta dei giovani, nel momento di optare tra lavoro e formazione.

Inoltre poiché spostando la salvaguardia del reddito disponibile al di fuori del lavoro, come già discusso nei capitoli centrali, si favorisce la protezione degli inattivi, risolvendo la contrapposizione tra insider e outsider al mercato del lavoro e promuovendo le attività esterne al mercato, ulteriori spunti di approfondimento potrebbero essere costituiti dallo studio dell'impatto delle attività non lavorative sulla produttività e degli effetti redistributivi a favore delle categorie storicamente meno attive sul mercato del lavoro, come ad esempio le donne.

Infine, misurare l'impatto economico dell'aumento della domanda di beni immateriali (labour-intensive e time-intensive) sui costi ecologici della produzione potrebbe consentire di individuare un'ulteriore fonte di risparmio offerta dal reddito di base.

Sebbene si sia tentato di dare risposta alla maggior parte delle domande sulle conseguenze economiche del reddito di base attraverso l'applicazione di studi teorici a questa particolare ipotesi, resta indubbio che solo con delle sperimentazioni di lungo termine si può realmente dare soluzione definitiva ai quesiti che riguardano il basic income. Da pochi mesi ha preso il via l'esperimento finlandese, focalizzato come questo studio sul sistema di incentivi che emerge in presenza di un reddito di base. Sebbene si tratti di un esperimento limitato nel tempo e nel numero di soggetti coinvolti, i risultati, che saranno disponibili nel 2019, offriranno certamente una base per la progettazione di nuove sperimentazioni.

Bibliografia

- Ackerman, B. e Alstott, A., *Macro-Freedom*, in *Redesigning Distribution: basic income and stakeholder grants as alternative cornerstones for a more egalitarian capitalism*, The real Utopias Project, Volume V, 2003, p.165-161
- Atkinson, A.B., *Public Economics in Action. The Basic Income/Flat Tax Proposal*, New York, Oxford University Press, 1995
- Becker, G.S., *Una teoria dell'allocazione del tempo*, in *L'approccio economico al comportamento umano*, Bologna, Società Editrice il Mulino, 1998, p.181-219
- Id., *Il comportamento umano visto da un economista. Prolusione per il premio Nobel*, in *L'approccio economico al comportamento umano*, Bologna, Società Editrice il Mulino, 1998, p.447-455
- Bolzoni, M., Granaglia, E., *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016,
- Brittan, S., Webb, S., *Beyond the Welfare State. An examination of Basic Incomes in a Market Economy*, Edimburgo, Aberdeen University Press, The David Hume Institute, 1990
- Bowles, S., *Is income security possible in a capitalist economy? An agency-theoretic analysis of an unconditional income grant*, in "European Journal of Political Economy 8", Elsevier Science Publishers B.V., June 1992, p.557-578
- Del Bò, C., *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como, Ibis Edizioni, 2004
- Fabre, A., Pallage, S., Zimmermann, C., *Universal basic income versus unemployment insurance*, Monaco, IFO institute, Center for Economics Studies, 2013
- Fitzpatrick, T., *Freedom and Security. An Introduction to the Basic Income Debate*, Londra, Macmillan Press LTD, 1999

Gardiner, L., *Does the gig economy revolutionise the world of work, or is it a storm in a teacup?*, The Economist, 23 Ottobre 2015

Haveman, R. (1995), *“Reducing Poverty while Increasing Employment: A Primer on Alternative Strategies, and a Blueprint”*, OECD Jobs Study Working Papers, No. 7, Paris, OECD Publishing, 1995

Kangas, O., Kalliomaa-Puha, L., *Basic income experiment in Finland*, in European Social Policy Network, ESPN Flash Report 2016/13

Késenne, S., *The unemployment impact of a basic income*, Anversa, SESO Studiecentrum Voor Economisch en Sociaal Onderzoek, Universitaire Faculteiten St.-Ignatius, Maggio 1993

Meade, J.E., *Agathotopia : the economics of partnership : a tract for the times addressed to all capitalists and socialists who seek to make the best of both worlds*, Edinburgo, Aberdeen University Press, The David Hume Institute, 1989

O'Connor, S., *Law Society urges action on 'gig economy' workers*, Financial Times, 20 Giugno 2017

Parker, H., *Instead of the Dole*, Londra, New York, Routledge, 1989

Perrone, M., *Così il M5S vuole finanziare il reddito di cittadinanza*, Il Sole 24 ore, 18 Maggio 2017

Sen, A.K., *The political Economy of Targeting*, in Van de Walle, D., Neade, K., *Public Spending and the Poor. Theory and Evidence*, Baltimora, Londra, John Opkins University Press, 1992, p. 11-24

Serati, M., *Reddito di cittadinanza: un'opportunità o una trappola insidiosa per l'occupazione? Una verifica empirica per il caso italiano*, in “Liuc Papers” Pubblicazione periodica del Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo, Milano, n. 60, Gennaio 1999

Seghezzi, F., Le grandi trasformazioni del lavoro - un tentativo di periodizzazione, Working Paper ADAPT University Press, n. 169, Febbraio 2015

Tobin, J., *The case for an income guarantee*, in "The Public Interest", a. II, n.4, 1966, p. 31-41

Van Der Linden, B., *Is Basic Income a Cure for Unemployment in Unionised Economies? A general Equilibrium Analysis*, in "Annales d'economie et de statistique", n.66, 2002, p. 81-105

Van Parijs, P., *Why Surfers should Be Fed. The Liberal Case for an Unconditional Basic Income*, in "Philosophy and public affairs", n.20, 1991, p.101-131

id., *A Basic Income for All. If you really care about freedom, give people an unconditional income*, in "Boston Review", Ottobre/Novembre 2000

Sitografia

basicincome.org

Sito del Basic Income Earth Network

bin-italia.org

Sito del Basic Income Network Italia

ec.europa.eu/eurostat

Sito dell'Eurostat

kela.fi

Sito di Kela, agenzia governativa finlandese per la sicurezza sociale