

# **Reddito Garantito e nuovi diritti sociali**

**I sistemi di protezione del reddito in Europa a confronto  
per una legge nella regione Lazio**

A cura dell'Assessorato al Lavoro,  
Pari opportunità e Politiche giovanili della Regione Lazio  
via Rosa Raimondi Garibaldi, 7 00145 Roma,  
tel. 06.51685202 - <http://www.regione.lazio.it>

Impaginazione e grafica Fabio Giorgetti (*Socialgraph.org*)  
Tipografia New Interstampa S.r.l. via della magliana, 295 00146 Roma  
Finito di stampare Febbraio 2006

## **Reddito Garantito e nuovi diritti sociali**

*I sistemi di protezione del reddito in Europa a confronto  
per una legge nella regione Lazio*

### **Coordinamento e ricerca**

Sandro Gobetti  
Agostino Mantegna  
Luca Santini  
Fabrizio Stocchi  
Andrea Tiddi

### **Hanno collaborato**

Sara Biancone  
Lorenzo Cassata  
Alessandro Felici  
Giulia Pandolfi  
Daniele Vazquez

### **Correzione e revisione**

Anna Maria Cecchini

### **Traduzioni**

Sabrina Del Pico

# INDICE

<b>Prefazione</b> .....	pag. 11
<b>Introduzione</b> .....	pag. 15
<b>Per una democrazia redistributiva</b> .....	pag. 19
- Il Guaranteed income negli Usa <i>Le politiche di lotta alla povertà negli anni Sessanta e Settanta</i> .....	pag. 22
- Il reddito garantito in Europa <i>Sistemi di protezione del reddito nell'Unione europea</i> .....	pag. 30
- Un reddito per tutti <i>Filosofia generale del Basic income</i> .....	pag. 40
<b>Lavoro flessibile, nuovi bisogni sociali e sistemi di protezione nel post-fordismo</b> .....	pag. 45
- L'esperienza della precarietà <i>Il rischio come orizzonte d'esistenza, l'incertezza come prospettiva per il futuro</i> .....	pag. 49
- Il sistema del welfare in Italia <i>L'attuale legislazione sulla protezione sociale</i> .....	pag. 59
- Il reddito per chi, quando, quanto, come e da chi <i>Cinque domande per ripensare la protezione del reddito</i> .....	pag. 75
<b>Bibliografie</b> .....	pag. 99
- Il dibattito sul <i>Basic income</i> tra il 1960 e il 2005.....	pag. 101
- Il lavoro flessibile nel post-fordismo.....	pag. 117
<b>Allegati</b> .....	pag. 121
- <i>Gli indici di povertà: dettaglio statistico</i> .....	pag. 123
- <i>Confronto tra i sussidi di disoccupazione nei paesi Ue</i> .....	pag. 129
- <i>Sistemi di protezione del reddito in Europa: schede Missoc</i> .....	pag. 141

Questa pubblicazione, promossa dall'Assessorato al Lavoro, Pari opportunità e Politiche giovanili, si iscrive nel quadro di un ampio programma politico che la nostra istituzione sta portando avanti in merito ai nuovi diritti e al tema del "reddito garantito".

In attesa di mettere a punto nuovi strumenti legislativi per garantire il diritto al reddito, diretto e indiretto, stiamo tentando con grande sforzo di delimitare i reali contorni della situazione del Lazio. I numerosi segnali sul peggioramento delle condizioni economiche del Paese hanno naturalmente un riflesso anche nella nostra regione e interessano per primi gli individui e le famiglie. Per molte persone sta diventando difficile pagare l'affitto, mandare i propri figli a scuola, far fronte alle necessità quotidiane.

Assieme a Portogallo e a Spagna, abbiamo il tasso di rischio povertà più alto dell'Unione. Undici milioni di italiani, il 15 per cento dei cittadini europei, è "a rischio povertà". Il dato riportato dall'Eurostat è preoccupante, soprattutto se considerato assieme a quello sulla disoccupazione.

Nel Lazio il 7,9 per cento della popolazione è disoccupata: percentuale che ci allontana dalla Sicilia - 17 per cento - ma anche dalla Provincia autonoma di Bolzano - 2,7 per cento. Il quadro peggiora di molto quando si considerano l'occupazione femminile e quella giovanile. Siamo ancora molto lontani dagli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, che fissava, ad esempio, il tasso di occupazione femminile al 60 per cento entro il 2010.

E' per queste ragioni che riteniamo prioritari, nel nostro programma di governo, interventi di sostegno alle fasce sociali in difficoltà.

Non credo nella logica dell'assistenzialismo, che di fatto crea solo forme di dipendenza economica e psicologica dei cittadini dalle istituzioni. Intendo invece puntare su un criterio di responsabilità e su un principio di vicinanza alle esigenze dei cittadini, sia attraverso forme dirette di finanziamento, sia indirettamente attraverso l'erogazione di servizi.

E' un'idea nuova di welfare, che pone il cittadino e i suoi diritti al centro dell'azione politica. Nulla è dovuto, ma tutto si può costruire assieme, cittadini e istituzioni. Questa pubblicazione si inserisce in questo contesto. Diamo ai cittadini del Lazio un utile strumento sul tema delle trasformazioni del mercato del lavoro, ma anche sulle questioni che riguardano i diritti sociali, con uno sguardo attento alle esperienze già presenti nel continente europeo.

*Il Presidente della Regione Lazio*  
Piero Marrazzo

## Prefazione

Questa pubblicazione nasce da un lavoro di ricerca promosso dall'Assessorato al Lavoro, Pari opportunità e Politiche giovanili della Regione Lazio che voleva focalizzare la questione del reddito di base e delle misure di protezione sociale all'interno dello scenario europeo. L'obiettivo era fare una comparazione tra i diversi modelli europei per cominciare a capire cosa è possibile attivare nella nostra regione e in che modo. Questo studio diventa ora una pubblicazione che vogliamo raggiunga tutti i luoghi della Regione e non solo.

Per arrivare alla comparazione dei modelli europei delle forme di sostegno al reddito, la ricerca è passata attraverso l'articolazione delle trasformazioni del mondo del lavoro, affrontando il nodo delle nuove povertà, dei bisogni e dei diritti delle nuove figure sociali, a partire dai precari e dalle precarie con uno sguardo attento anche al dibattito internazionale ed alle filosofie economico-politiche che ruotano intorno al tema del reddito di base. Già, perché la questione è apparsa subito meno astratta e meno idealista di quello che spesso si pensa. Esistono nel corso del tempo, dal caso di Bruges nel 1526<sup>1</sup> in poi, numerose sperimentazioni a riguardo e in più di un'occasione governi locali, regionali o nazionali hanno avviato forme di reddito garantito.

Il tema è stato, ed è ancora oggi dibattuto da economisti, premi nobel, politici di ogni calibro e posizione e questa pubblicazione, riporta all'attenzione del lettore un dibattito che ha caratterizzato, negli Stati Uniti come in Europa, la scena economica e politica del '900 come di questi giorni a segnalare l'ampiezza dei temi e dei contenuti ma anche la pluralità dei soggetti coinvolti. Questo lavoro è una sorta di manuale pratico e teorico, una utile scatola degli attrezzi che può offrire un sostegno al dibattito e a coloro che ci si stanno misurando.

Le competenze dell'Assessorato che sono chiamate a governare sono il crocevia proprio di quelle trasformazioni produttive che stanno vedendo emergere le nuove povertà ma anche i nuovi bisogni. La rivoluzione tecnologica negli ultimi anni ha scosso tutto il panorama dei paesi industrializzati e la globalizzazione dei mercati ha rideterminato i piani di questo scenario, sia sotto il punto di vista dei territori che delle professioni, ridisegnando così un nuovo modo di produrre ed organizzare il lavoro. Già dagli anni Ottanta, alla difficoltà del sistema di assicurare lavoro sufficiente, si è aggiunta quella dinamica di precarizzazione dei rapporti sociali oramai inserita totalmente nei moderni processi produttivi. La flessibilità, che doveva e poteva essere elemento di diverse attività nel corso di una vita, è divenuta totale precarietà. Questa è divenuta di fatto forma di regolamentazione del lavoro, organizzazione del lavoro e, come un domino, ha coinvolto tutti gli aspetti della vita. Il disagio più forte è avvertito proprio quando si prova ad immaginare il proprio futuro, nel

---

<sup>1</sup> Gli assessori di Bruges, diedero vita ad un sistema di "sovvenzione dei poveri". La *de subventionne pauperum* proclamava il diritto ad ogni uomo di usufruire delle ricchezze della natura, proponendo la creazione di un reddito garantito - non solo per i poveri: "*ivi compresi i giocatori e le prostitute*" (*Etude historique des relations entre la Flandre et l'Espagne au moyen age*, Paris 1899 citato su *Gli ebrei e il mondo del denaro*, Ed.Argo Lecce 2003) . *Un'idea di redistribuzione* in base al quale ogni comunità diveniva responsabile dei furti e degli omicidi commessi nel vicinato, *per non essere stata capace di evitare la povertà attorno ad essa.* " (*Gli ebrei e il mondo del denaro*, Ed.Argo Lecce 2003)

costruire quei passaggi necessari al raggiungimento dei propri bisogni e dei propri desideri. La precarietà del lavoro è divenuta dunque precarietà di vita e la mancanza di garanzie e di diritti non solo genera un nuovo disagio sociale e nuove povertà, ma rimette in discussione quel piano di riconoscimento della cittadinanza, di appartenenza ad una società.

Nella costruzione di una misura di garanzia di reddito è necessario individuare più obiettivi, a partire dal legame che c'è tra l'erogazione diretta (reddito monetario) con un'erogazione indiretta (servizi e beni). Nella pubblicazione si è voluto realizzare un focus su quelli che possono essere gli effettivi bisogni di queste nuove figure del mondo del lavoro e non solo, e dai quali si può partire. Questo ci aiuta a comprendere meglio quali misure possibili e praticabili è il caso di assumere per avere un effetto positivo nella quotidianità dei soggetti beneficiari.

I nuovi problemi vanno compresi nella urgenza che ognuno di essi esprime. È necessario trovare, per ciascuno di essi, un'adeguata soluzione: l'insieme di quelle misure così individuate può definire un nuovo sistema di garanzie, un nuovo sistema di diritti, necessario a far fronte ai rischi di dissoluzione della vita sociale e democratica.

Questa ricerca dunque, ha individuato più cose su cui riflettere e da cui prendere spunto per progettare un intervento legislativo anche per la regione Lazio. Le cinque domande finali chiudono un lavoro che costruisce un viaggio a più dimensioni legato da un filo rosso che di fatto oggi è una delle centralità del dibattito contemporaneo: la necessità di ripensare quella che potremmo definire, così come è definita in questa pubblicazione e suggerita da numerosi studiosi del tema, la questione di una *democrazia redistributiva*.

Il riconoscimento formale dei diritti non basta, bisogna costruire politiche in grado di garantire l'accesso a questi diritti anche attraverso misure capaci di trasformare realmente la qualità delle condizioni sociali. A partire dalle enormi disparità economiche presenti oggi, una forte polarizzazione dei redditi e una enorme precarizzazione, rischiamo di avere una democrazia a metà, un sistema che vede le disparità sociali riemergere con forza e con le quali qualsiasi governo, di qualsiasi colore politico, dovrà fare i conti. Si tratta di una battaglia di civiltà. Per questo è necessario che l'idea di un reddito garantito non si inserisca, così come suggerisce anche questo lavoro, solo dentro un quadro di mera assistenza o a forme di intervento di ultima istanza, ma bensì sia in grado di intervenire in un contesto più ampio di nuovi diritti e nella costruzione di un nuovo immaginario di società.

Non si tratta di ragionare intorno a forme di sostegno che diano qualcosa a qualcuno quando non ce la fa più, ma di porre con forza il concetto di opportunità, che anche attraverso una forma di sostegno al reddito, può determinarsi.

Come Assessorato al Lavoro della Regione Lazio quindi continuiamo questo percorso per la realizzazione di forme di sostegno al reddito, diretto e indiretto, a partire dalle competenze che abbiamo e dal territorio che stiamo amministrando. Questa pubblicazione va in questa direzione e su questa strada, che ci ha visti e ci vedrà ancor più fortemente impegnati, lavoreremo affinché questo tema diventi di dominio pubblico, nel modo più partecipato possibile, poiché

crediamo che la politica debba essere strumento di governabilità dei processi in corso finalizzata ad un benessere collettivo.

Tra i tanti nomi con cui si definisce il reddito, minimo, di base, di inserimento, di cittadinanza, di ultima istanza, abbiamo deciso di utilizzare il termine "garantito" per dare un segnale di universalità.

E' una occasione per agire sulle trasformazioni che la globalizzazione dei mercati e la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro stanno comportando nelle economie locali. Porre la questione del reddito nel dibattito politico, così come fatto anche in altre regioni, significa essere in grado di portare questo tema anche sul piano nazionale affinché si inserisca in una più ampia, organica ed efficace riforma del welfare.

Il ruolo delle Regioni può, anche se limitato alla dimensione locale e nelle disponibilità economiche, essere di grande rilievo politico. La nostra funzione di rispondere alle esigenze dei territori, può essere di grande spinta verso l'innovazione in particolare sul piano degli interventi riguardanti le politiche di sostegno al reddito indiretto.

Le aspettative sono dunque molte e, seppur necessarie, sappiamo che non bastano ricerche e pubblicazioni. Proprio per questo vogliamo essere a disposizione di tutti coloro che intendano agire su questo tema: sindacati, forze politiche e sociali, movimenti e terzo settore, partiti politici e istituzioni. Ma vogliamo coinvolgere anche il mondo delle imprese perché crediamo che sia necessaria una presa di posizione ampia per fermare una deriva che rischia di far precipitare milioni di persone in uno stato di disagio grave e forse strutturale. Riteniamo quindi necessario coinvolgere tutti e vogliamo a nostra volta essere coinvolti per un percorso aperto, trasparente e partecipato verso una nuova stagione di diritti sociali, di garanzie, di nuovo sviluppo, a partire dalla regione Lazio.

Alessandra Tibaldi

*Assessora al Lavoro, Pari opportunità e Politiche giovanili della Regione Lazio*



## Introduzione

Il sistema del lavoro, negli ultimi decenni del secolo XX, ha subito profonde trasformazioni inducendo la letteratura di settore a parlare di un'evoluzione "postfordista" della produzione. Le strutture e le dinamiche che, dal dopoguerra fino agli anni Ottanta, hanno caratterizzato il sistema del lavoro, infatti, hanno cambiato radicalmente aspetto. Negli ultimi dieci anni si è assistito ad una radicale trasformazione delle forme di produzione e di regolazione dei rapporti fra impresa e lavoro, alla decentralizzazione della produzione e alla flessibilità della prestazione.

Quando si dice "lavoro fordista" s'intende, per definizione, un lavoro a tempo pieno fondato sul principio del "lavoro per una vita". Il lavoro di fabbrica, con i suoi ritmi scanditi e i suoi spazi organizzati, delimitati e definiti, è il tipo di lavoro paradigmaticamente fordista. A fronte di una ritmicità e continuità della produzione e del sistema di lavoro si determinava un'organizzazione della vita non meno ritmicamente scandita da cicli ben determinati. Il giovane faceva ingresso nel mondo del lavoro, dove un sistema di garanzie lo sosteneva in caso d'infortunio o di malattia. Le scuole e le università pubbliche formavano l'individuo, prima del suo ingresso nel mondo del lavoro, così come il sistema pensionistico garantiva un certo grado di sicurezza economica a chi usciva da esso. Un insieme di garanzie sociali, il *Welfare state*, con cui lo Stato poteva sostenere anche gli squilibri intrinseci del sistema di lavoro. Un sistema che, come si diceva allora, con una certa dose di cinismo, si prendeva cura degli uomini e delle donne "dalla culla alla tomba".

Oggi, nel "postfordismo", il lavoro fisso è sempre meno una possibilità reale e sempre più un'eccezione, soprattutto per i cittadini più giovani. Si è iniziato a parlare di precarietà del lavoro e della vita quale risvolto negativo della flessibilità introdotta da questo nuovo sistema del lavoro. Il lavoratore postfordista, flessibile e precario, si trova di fronte alle esigenze della propria esistenza privo della pur minima protezione sociale. Ciò comporta, per questo lavoratore, forti squilibri soprattutto nella gestione della propria vita presente e nelle scelte per il futuro. *Nell'introdurre la flessibilità del lavoro, nel liberalizzare il rapporto tra impresa e lavoratori, la legislazione ha mancato di stabilire un sistema di garanzie che fosse adeguato a queste nuove forme di contratto di lavoro. La liberalizzazione dei contratti ha finito per coincidere con una vera e propria deregolamentazione dei rapporti tra lavoratori e impresa. A questo punto, il lavoro flessibile è diventato, per antonomasia, un lavoro senza regole e senza garanzie: un lavoro precario. Oggi, è compito urgente del legislatore riesaminare l'ordine delle questioni in gioco e porre termine a questa anomalia legislativa e agli squilibri sociali che la precarietà ha introdotto affrontando il problema in modo radicale, valutando nel merito le implicazioni dell'attuale condizione d'incertezza e le possibili soluzioni.*

L'introduzione di un provvedimento legislativo che definisca il diritto al reddito costituisce, in questo contesto, un tema politico di particolare rilevanza. Il campo della sperimentazione in questo senso non è però omogeneo e le proposte a riguardo si diversificano per obiettivi e metodi adottati. Una differenza di interpretazione che si evidenzia anche in riferimento alle differenti terminologie adottate, termini che sarà bene chiarire fin dall'inizio. In genere si parla di

**reddito di cittadinanza** quando ci si riferisce ad un provvedimento che prevede un'erogazione economica che intende essere universale (ossia destinata a tutti i cittadini residenti), continua (ossia regolarmente garantita nel tempo) e indipendente dal lavoro (ossia tale da non essere vincolata dalla prestazione lavorativa effettuata dal destinatario). In tal senso, questa misura dovrebbe garantire un reale ed effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza azzerando i limiti socioeconomici che la limitano. Il reddito di cittadinanza consiste, dunque, nell'erogazione di una quota monetaria che va a sostituire le attuali prestazioni previdenziali e assistenziali in vigore e può essere calcolata facendo riferimento agli indici di povertà relativa o di povertà assoluta e include forme di reddito indiretto (erogazione gratuita di beni e servizi primari come la casa, i trasporti, la salute).

Si parla, invece, di **reddito minimo vitale** o **d'inserimento** in riferimento alle erogazioni di reddito sottoposte a determinati vincoli. Essa si configura come una misura decisamente più restrittiva sia per ciò che riguarda l'entità monetaria del provvedimento, sia per ciò che concerne le condizioni dei destinatari. Questa misura si riferisce a politiche di *workfare* con l'obiettivo dell'inserimento lavorativo, vincolo dal quale esso è condizionato. I destinatari sono non tanto i cittadini in quanto tali, ma gli esclusi dal mercato del lavoro (ossia i disoccupati). Questa impostazione è propria delle correnti neoliberali.

Infine, il **reddito garantito** o **di base** configura una misura che tende a reintegrare il reddito della popolazione che si trova sotto una certa soglia di povertà e che risponde a determinate caratteristiche. Come il reddito di cittadinanza esso prescinde dalla prestazione lavorativa, dunque rispetta il criterio di incondizionatezza, e però non è universale.

Come si vede il criterio della condizionatezza è centrale nel caratterizzare le misure di protezione del reddito. Per coloro che propendono per un'erogazione incondizionata, come i riformisti più radicali sostenitori del reddito di cittadinanza (tra i quali gli esponenti del marxismo analitico, Philippe Van Parijs e Erik Olin Wright), la misura ha un valore strategico ed è un obiettivo di liberazione in sé. Questa posizione stabilisce un diritto inalienabile al reddito ed ha l'intera popolazione quale proprio destinatario. Il suo punto di vista parte dai soggetti e dai loro diritti.

Sul versante diametralmente opposto i sostenitori di un'erogazione vincolata alla prestazione lavorativa e a determinate condizioni di povertà, come i teorici neoliberali (quali Milton Friedman e Ralf Dahrendorf, le cui teorie influenzano gran parte delle misure attualmente in vigore nei paesi anglosassoni), il reddito minimo vitale è individuato principalmente quale strumento di compensazione e contenimento dei disagi economici prodotti dall'economia di mercato per le fasce più marginali della popolazione. Qui il reddito erogato è reso funzionale al sistema del mercato del lavoro e ne vuole contenere i disagi che potrebbero concorrere a rendere instabile il sistema sociale: la preservazione del sistema è il punto di vista specifico di questa posizione e individua i propri destinatari solo in una quota marginale della popolazione, per esempio i disoccupati.

Su una via intermedia, che sposa praticabilità immediata e giustizia effettiva della misura, troviamo il reddito garantito, il quale viene legato a particolari

condizioni dei soggetti, condizioni che li pongono in posizioni di oggettivo svantaggio, come quella della precarietà lavorativa. Questa posizione individua, in modo preciso, i destinatari del provvedimento e ha come obiettivo quello di garantire a questi soggetti quei diritti che, per la posizione di svantaggio socio-economico nella quale versano, sono loro negati. In questa versione il reddito garantito non rappresenta immediatamente un'emancipazione in sé, ma è una tappa importante del riconoscimento delle garanzie negate ai soggetti a rischio di esclusione rafforzandone la posizione sociale ed economica. Democrazia redistributiva e precarietà dell'esistenza sono i parametri centrali sui quali questa posizione si articola.

## **Per una democrazia redistributiva**

---

La proposta di introdurre un reddito garantito di base, ossia un reddito sganciato dalle forme del lavoro e destinato a tutti i cittadini, è spesso presentata nel dibattito con gli attributi dell'utopia, dell'astrattezza. Si guarda ad essa con sufficienza perché la sua filosofia generale, i suoi principi fondamentali, sono generalmente bollati come frutto di stravaganti divagazioni teoriche. Tale proposta mancherebbe, secondo i suoi avversari, di realismo, troppo utopica, indifferente e incompatibile con lo sviluppo delle società fondate sull'economia di mercato. In questo scenario, essa sarebbe iscritta in una prospettiva oggettivamente astratta, incapace di costruire una piattaforma d'interventi concreti, misurabili e tecnicamente applicabili sul terreno delle politiche pubbliche attive. In sostanza, la proposta di introdurre uno schema di radicale redistribuzione del reddito è vista come prodotto di lunatiche contempezioni che perdono il senso della realtà.

A supportare quest'ottica critica verso i provvedimenti di redistribuzione del reddito indipendenti dalla prestazione lavorativa si adduce la presunta mancanza di riferimenti storici. Quale società, fino ad oggi, ha acconsentito a prospettare l'introduzione di simili proposte? Quali istituzioni, democratiche, liberali o conservatrici che fossero, hanno mai preso sul serio simili schemi di redistribuzione del reddito? A partire da quali precedenti storici sarebbe possibile argomentare una proposta per l'istituto del reddito di base? Nel capitolo che segue, queste ragionevoli obiezioni non saranno aggirate, ma affrontate sul loro stesso terreno. Mostriamo, infatti, che l'istituto del reddito di base non sorge dal nulla. Non è il prodotto di mere astrazioni teoriche, ma è profondamente ancorato alle politiche di riforma dei sistemi di *welfare state* del secondo dopoguerra<sup>1</sup>. In particolare, tale istituto è connesso alle esperienze legislative degli anni Sessanta e Settanta negli Usa e in Europa che, osservate in retrospettiva, appaiono straordinariamente attuali, cariche di innovazioni rivoluzionarie e, per questo, un riferimento ineludibile.

Proveremo, quindi, ad esaminare i fondamenti teorici sui quali l'introduzione di un reddito garantito trova forza e attualità. Questi fondamenti sono le linee direttrici da tenere necessariamente in considerazione nel momento in cui si avanzano proposte di riforma in tal senso, sia perché è a partire da questi che la proposta di introdurre un reddito garantito si comprende pienamente come una *generale riarticolazione del sistema delle protezioni sociali*, sia perché essi chiariscono i termini di una politica rivolta alla *redistribuzione democratica della ricchezza quale politica assolutamente attuale e necessaria*.

---

<sup>1</sup> La storia dell'idea di reddito di cittadinanza (nelle sue varie accezioni terminologiche, *income guarantee*, *basic income*, *state bonus*, *national dividend*, *social dividend*, *citizen's wage*, *citizen's income*, *universal grant*, eccetera) rimane ancora da fare, si veda comunque: Van Parijs, P. «A Short History of Basic Income» in <http://www.basicincome.org/>; Morley-Fletcher, E. «Per una storia dell'idea di minimo sociale garantito» in *Rivista Trimestrale* 64 (6), 1981: 298-321, e per uno specifico tratto di questa storia la ricostruzione di Cunliffe, J. e G. Erreygers, «The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income» in *History of Political Economy* 33, 2001: 459-484.

## Il Guaranteed income negli Usa

*Le politiche di lotta alla povertà  
negli anni Sessanta e Settanta*

Primi progetti  
organici in direzione  
della redistribuzione  
del reddito

Quando si parla di reddito di base s'intende un provvedimento che garantisce ad ogni cittadino un reddito, indipendentemente dalla effettiva prestazione lavorativa. Posto in questi termini, il provvedimento appare effettivamente innovativo e privo di possibilità di confronto con esperienze del passato. Bisogna però considerare che storicamente si sono già sperimentate proposte di redistribuzione del reddito, anche se in riferimento a contesti differenti da quello presente, fortemente caratterizzato dalla ristrutturazione postfordista della produzione e della società. Già nel corso del secolo XIX, la storia del diritto individua sperimentazioni di redistribuzione del reddito indipendente dalla effettiva prestazione lavorativa, seppure occasionale.

A parte questi casi, per lo più estemporanei, un riferimento importante per la riforma del welfare centrata sulla redistribuzione di reddito diretto è rappresentato dalle politiche di *War of poverty* statunitensi degli anni Sessanta e Settanta, con il suo più organico impianto di riforma. Esso delinea un'esperienza d'importanza decisiva per ciò che concerne il dibattito sullo sganciamento del reddito dal lavoro realmente prestato, anche se il progetto che avrebbe dovuto darle attuazione finirà poi col naufragare (e, proprio questa mancata attuazione, lascerà la porta aperta a tutti quegli squilibri sociali che ancora oggi vediamo irrisolti). È nell'America di quei decenni che emerge con forza un progetto di riforma democratica della società che pone al centro della propria riflessione interventi di politica sociale indirizzati alla riallocazione delle risorse economiche dell'assistenza sociale. Il reddito garantito inizia, per la prima volta, a configurarsi come strategia effettivamente praticabile in un sistema di produzione avanzato e le proposte di sussidio indipendente dalla prestazione lavorativa si dimostrano parte integrante del più generale progetto welfaristico statunitense. Questo progetto è, da un lato, senza dubbio il prodotto della esperienza storica del movimento dei diritti civili, portato avanti dalla comunità afro-americana sin dalla prima metà degli anni Sessanta e, dall'altro, conseguenza degli stimoli provenienti dall'affermarsi, nella politica nazionale, del piano kennediano di democratizzazione progressiva della società statunitense. Questo movimento riformatore circa il reddito di base s'intreccia con la sfida che le lotte per i diritti civili e le politiche kennediane stavano lanciando alla società americana dei primi anni Sessanta.

In questo contesto, le fondamenta della democrazia sperimentale del *New deal* vengono ridefinite, tra la fine della seconda guerra mondiale e la metà degli anni Sessanta, allo scopo di scongiurare in modo radicale la crescente insicurezza economica. Comparato con gli altri paesi industrializzati, il tasso di crescita economica degli Stati Uniti raggiunge il 3,9 per cento tra il 1949 e il 1959 e il 4,4 per cento tra il 1959 e il 1969<sup>2</sup>. A fronte di questa crescita, però, il tasso di disoccupazione rimane costante al 4 per cento, con punte del 6 per cento nel periodo 1950-1954, fino a raggiungere l'apice del 7 per cento in quello 1959-1962<sup>3</sup>.

I pericoli derivanti dall'entità di questa diffusa insicurezza economica e sociale sono all'origine di quei progetti di riforma del *Welfare system* sostenuti nelle amministrazioni di Lyndon Johnson e Richard Nixon e trovano senso nelle turbolenti e, per molti aspetti, controverse fasi della politica detta della *War on poverty*, la guerra alla povertà a quel punto inderogabile. Sono questi stessi progetti di riforma l'origine di una serie d'interventi nelle politiche pubbliche che è bene ricordare.

Gli interventi avevano i seguenti obiettivi:

estensione delle forme di pubblica assistenza;

liberalizzazione dei programmi di copertura medica per gli anziani e i poveri;

espansione delle forme di protezione sociale sul problema della casa, dei trasporti, del lavoro e della disoccupazione;

incremento delle forme d'aiuto per i bambini e le donne in maternità provenienti da famiglie disagiate;

creazione di pacchetti di fondi economici per il sostegno dei programmi scolastici nelle aree più soggette ai fenomeni di povertà.

La richiesta di riforma dei programmi sociali, con la redistribuzione e la riallocazione dei fondi del welfare, ben presto si focalizza intorno all'introduzione di un *Guaranteed income*, letteralmente un "reddito garantito". All'interno della *War on poverty* prende progressivamente forma l'idea d'introdurre una base monetaria come diritto di tutti i cittadini per la protezione allargata degli strati più deboli della società. Riepiloghiamo brevemente le principali fasi di questa iniziativa governativa.

Nel 1964, con l'*Economic opportunity act* (conosciuto come "Programma contro la povertà"), prendono avvio le prime iniziative del governo federale volte, attraverso processi di formazione e riqualificazione dei soggetti meno abbienti, a stimolare l'aumento delle opportunità lavorative.

Nell'ottobre del 1965, l'*Office of economic opportunity* invia al Presidente Lyndon Johnson il suo primo complessivo progetto di riforma contro la povertà, il *National anti-poverty plan*, che contiene, tra l'altro l'importante raccomandazione a discutere nel merito di una *negative income tax* per tutti i cittadini fortemente disagiati in riferimento agli specifici bisogni di ciascuno.

Nel dicembre del 1966, la *Chamber of commerce* presiede, a Washington, il *National symposium on Guaranteed income*, in cui membri del governo federale,

---

<sup>2</sup> Maddison, A., «Growth and Slowdown in Advanced Capitalist Economies: Techniques of Quantitative Assessment» in *Journal of Economic Literature* 25 (2), 1987: 649-698. Dati comparativi sono presentati in Marglin, S. A. e J. B. Schor, *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, New York: Oxford University Press, 1989: 47. Un diverso approccio e un differente tasso di crescita al ciclo produttivo del dopoguerra è presentato in Bowles, S., Gordon D. M. e T. E. Weisskopf, *After the Waste Land: A Democratic Economics for the Year 2000*, New York, M. E. Sharpe, 1990: 6.

<sup>3</sup> Bowles, S., Gordon D. M. e T. E. Weisskopf, *op. cit.*, 37.

ricercatori ed esponenti delle parti sociali discutono delle proposte di riforma del *welfare state*, focalizzando l'attenzione sulla possibilità di redistribuzione del reddito.

Nel gennaio del 1967, poche settimane dopo l'apertura del 90° Congresso, Johnson invia alla nazione l'annuale *Economic report*, nel quale si legge:

“Nuove proposte per garantire un reddito minimo sono ora in discussione. Esse variano dall'imposta negativa sul reddito alla completa ristrutturazione dell'assistenza pubblica, al programma per il pubblico impiego residuale per tutti quelli che non hanno un lavoro privato. Tra i difensori di queste proposte ci sono alcuni dei più strenui sostenitori della libera impresa. Questi piani d'intervento possono o non possono essere praticabili. In questo momento sono quasi certamente al di là dei mezzi in nostro possesso, ma noi dobbiamo esaminare qualunque progetto, sebbene non convenzionale, che potrebbe prospettare un reale avanzamento. Intendo stabilire una commissione formata da esponenti di rilievo della società americana con il compito di esaminare il maggior numero di proposte messe in campo, analizzandone meriti e svantaggi, e redigere un rapporto finale che entro due anni dovrà essere consegnato a me e al popolo americano”<sup>4</sup>.

La strategia  
di redistribuzione  
della ricchezza

Il discorso di Johnson mostra l'evidente interesse dell'allora presidente a prendere seriamente in considerazione il perseguimento di queste ipotesi di riforma. Ipotesi che circolavano già da alcuni anni all'interno delle istituzioni e degli ambienti accademici e pubblici. Inizialmente, questo dibattito sul *Guaranteed income* si svolge sulle pagine della rivista *The public interest*, legata agli ambienti liberali che operano negli organismi federali. È su questa rivista che, nel numero dell'estate del 1966, l'economista neo-keynesiano James Tobin, futuro Premio Nobel dell'economia, presenta una sua proposta. Criticando il governo federale per la sua enfasi sugli interventi di tipo *parziale*, volti a costruire una strategia che avesse come obiettivo quello di proteggere solo un 5 per cento della popolazione più povera, Tobin oppone una strategia completamente diversa e innovativa, che potremmo definire di tipo *distributivo*. Il fondamento analitico della sua proposta riposa sull'idea che fosse necessario

“assicurare ad ogni famiglia un livello di vita decente a prescindere dalle sue proprie capacità di guadagno [...] sia che essa abbia o meno al momento la possibilità di garantirsi tale livello di vita attraverso il mercato del lavoro”<sup>5</sup>.

Tobin abbozza un'idea della redistribuzione del reddito che non si basa direttamente o esclusivamente sul salario percepito nel mercato del lavoro. Per la prima volta il reddito viene sganciato dalla prestazione di lavoro e diviene variabile indipendente rispetto alla quota di salario percepito assurgendo, invece, alla

---

<sup>4</sup> Citato in *Congressional Digest*, vol. 46, n. 10 (Ottobre), 1967: 231.

<sup>5</sup> Tobin, J., «The Case for an Income Guarantee» in *The Public Interest* 4 (Estate), 1966: 31.



dignità di un diritto fondamentale. Tobin, così, distingue in modo inequivocabile, due livelli di strategia per la riforma del welfare, quello parziale e quello distributivo: una distinzione che tutt'oggi rimane utile per discernere *ab incipit* gli schemi di sostegno avanzati dalle politiche pubbliche. Tobin polemizza con i programmi governativi di assistenza pubblica, incapaci, a suo dire, di rispondere alle reali esigenze dei più poveri, perché diretti a famiglie che si trovano oltre la cosiddetta "soglia di povertà". In secondo luogo, quel sistema di assistenza pubblica è, secondo Tobin, equipaggiato in modo tale da favorire forme perverse di dipendenza. In terzo luogo, la struttura del *means test*, ossia il test col quale l'ente erogatore del reddito misura il livello di indigenza e di necessità del destinatario, disincentiva il lavoratore ad incrementare il suo capitale conoscitivo (*skill*). Infine, queste forme di ripartizione di sostegno pubblico sono strutturate su stretti criteri di assegnazione e su un rigido regime di controllo dell'eventuale beneficiario. Contrariamente, Tobin illustra il proprio piano di redistribuzione, una piattaforma politico-economica in grado di rimpiazzare il sistema dell'assistenza pubblica con uno schema di sussidio reale al reddito. La sua proposta parte dall'assunzione che si tratta di una

"redistribuzione del reddito e del consumo, non di un piano d'intervento governativo sulle risorse produttive come quello che riguarda la costruzione di missili o scuole"<sup>6</sup>.

Nella sezione centrale del suo intervento, l'economista americano presenta una previsione di spesa che mostra l'eventuale impatto del sussidio al reddito su una famiglia idealmente composta da una coppia con tre figli. Non nasconde le probabili conseguenti frizioni con il sistema fiscale vigente cui la famiglia andrebbe incontro, oltre al costante stato d'allerta che il sussidio impone ad essa nel quotidiano tentativo di bilanciare economia, incentivi e adeguata redistribuzione del reddito (sarà proprio questo difficile equilibrio che verrà successivamente criticato nell'intervento del direttore dell'*Office of economic opportunity*, allora A. L. Schorr<sup>7</sup>). Nel '67 Tobin torna nuovamente sull'argomento prospettando, questa volta, uno schema compiuto di riforma fortemente ancorato alla necessità di combattere in modo radicale la povertà diffusa<sup>8</sup>.

Nel numero successivo di *The public interest* il dibattito verrà ulteriormente approfondito con il contributo del sociologo H. J. Gans, il quale concentra l'attenzione sulla proliferazione di *bad jobs*, ossia quei lavori sottopagati frequenti e diffusi nelle grandi realtà urbane. Gans insiste sulla necessità di combattere la proliferazione dei "cattivi lavori" comuni alla popolazione afro-americana e ad

---

<sup>6</sup> Tobin, J., *op. cit.*: 41.

<sup>7</sup> Si vedano il suo «Against a Negative Income Tax» (in *The Public Interest* 5, 1966: 110-117) e la replica di Tobin «A Rejoinder» (ibidem.: 117-119).

<sup>8</sup> Tobin, J., Pechman J. A. e P. M. Mieszkoski, «Is Negative Income Tax Practical?» *The Yale Law Journal* 77 (1) (1967): 1-27. Piani alternativi e più specifici saranno inoltre presentati da Tobin a varie riprese, per esempio in «Do we want Children's Allowances» in *The New Republic*, November 26, 1967; in «Helping the Children» in *The New Republic*, December 23, 1967. L'intera gamma di proposte emerse in questo breve arco di tempo sarà infine passata in rassegna critica da J. C. Vadakin, «A Critique of the Guaranteed Annual Income» in *The Public Interest* 11 (Primavera), 1968: 53-66.

altre minoranze etniche. Sottolinea quindi l'opportunità di riorientare le proposte di sostegno al reddito verso questo segmento della popolazione lavorativa in modo da interrompere il circolo vizioso che lega questi lavori alla disoccupazione e alla povertà indotta. Un'indicazione di cui, in seguito, avrebbe tenuto conto una nuova generazione di economisti urbani<sup>9</sup>.

Ben presto il dibattito si sposta sulle forme d'imposta negativa sul reddito, lasciando sullo sfondo l'idea di separare la questione del prelievo con cui finanziare gli schemi di sussidio dalle proposte di redistribuzione del reddito indipendente dal salario percepito nel mercato del lavoro. Sarà, invece, la versione "conservatrice" del padre della corrente monetarista, Milton Friedman, ad essere presa a riferimento del dibattito. Al simposio sul *Guaranteed Income* del '66 Friedman espone la sua versione della *negative income tax* rimarcando le filosofie che le fanno da sfondo:

"La proposta di un supplemento per il reddito dei poveri, basato sul calcolo della loro mancata esenzione fiscale e dedotta dal reddito percepito, è stata salutata dalla sinistra con un certo entusiasmo, ben lungi dall'essere unanime, e con altrettanta ostilità dalla destra, anche in questo caso, con qualche eccezione. Eppure, la nostra opinione è che l'imposta negativa sul reddito sia più compatibile con la filosofia e gli scopi dei sostenitori di limitazioni all'intervento governativo e della massima libertà individuale, piuttosto che con la filosofia e gli scopi dei sostenitori del *welfare state* e di un maggior controllo del governo sull'economia"<sup>10</sup>.

Paradossalmente, sia i neo-keynesiani che i monetaristi si contendono, su i due lati opposti della discussione, la pertinenza del provvedimento di redistribuzione appellandosi alla ragionevolezza del provvedimento. Sebbene notoriamente ambigua, la proposta friedmaniana definisce con massima chiarezza la separazione tra l'impostazione conservatrice e quella liberale sulla questione della redistribuzione del reddito. In questo senso, l'espressione conservatrice *negative income tax* traduce l'idea di un intervento governativo volto al calcolo redistributivo nei confronti dei ceti indigenti qualora il reddito personale o familiare risulti sotto il livello considerato ufficialmente minimo per lo standard di vita, ossia sotto il livello di sussistenza. In contrapposizione a questo, la denominazione liberale *guaranteed income allowance* allude, piuttosto, a un sussidio garantito su base annuale per colmare una percentuale dello svantaggio sofferto dagli strati più deboli della società. In che modo? Prevedendo una base economica di protezione minima, ben oltre quella prevista dalla soglia della povertà e formalmente separata dal salario.

Questa duplice e contrapposta concezione dei meccanismi redistributivi applicati al reddito si ritrova costantemente nel dibattito statunitense della seconda metà degli anni Sessanta<sup>11</sup>. Un caso a sé in questo dibattito è rappresentato dal-

---

<sup>9</sup> H. J. Gans, «Income Grants and 'Dirty Work'» in *The Public Interest* 6 (Inverno), 1967: 110-113.

<sup>10</sup> Friedman, M. in *Congressional Digest*, vol. 46, n. 10 (Ottobre) 1967: 240 (estratto dell'intervento al *National Symposium on Guaranteed Income* del Dicembre 1966).

l'intervento dell'economista indipendente R. Theobald, che prospetta una versione del *guaranteed income* basata sul concetto di "diritto assoluto" (244). Theobald sottolinea che

"la discussione del concetto di reddito garantito senza un'idea del reddito di mantenimento è drasticamente incompleta" (246)

e indica la necessità di

"riconoscere che il presupposto neoclassico è un mito e, dunque, costringe a riesaminare le nostre convinzioni circa la distribuzione del reddito" (ib.).

Un approccio che, a distanza di mezzo secolo, mostra ancora tutta la sua originalità.

Queste tensioni contrapposte nel concepire la redistribuzione del reddito si ritrovano anche nella proposta avanzata dal senatore Daniel Patrick Moynihan, con cui si inaugura la ripresa delle proposte di riforma del welfare nella prima metà degli anni Settanta. La forma di redistribuzione del reddito avvolta da Moynihan è ancora centrata sulla necessità di introdurre un reddito supplementare per gli strati più svantaggiati della società americana, teso a risolvere il problema della povertà. Moynihan evidenzia il lungo e contraddittorio percorso del dibattito intorno alle proposte di riforma del welfare, ripercorrendo le vicende politico-parlamentari che portano alla bocciatura del 'Piano di assistenza alla famiglia' (Fap, *Family assistance plan*) da parte del Congresso tra il 1969 e il 1970<sup>12</sup>. Il Piano, nelle intenzioni dei suoi sostenitori, doveva rappresentare il primo esempio di legislazione in cui un reddito fosse garantito come diritto di base per tutte le famiglie con figli a carico, un provvedimento di sostegno per i cosiddetti componenti dello strato dei percettori di reddito basso (*low income*) e dei lavoratori poveri (*working poor*). Il Piano prevedeva l'introduzione di un reddito di mille e 600 dollari (più i cosiddetti *food stamps*, ossia timbri per il cibo per un valore di circa 800 dollari annuali) per una famiglia di quattro componenti. L'accettabilità del provvedimento dipendeva, in primo luogo, dalla disponibilità al lavoro da confermare attraverso la registrazione presso un ufficio di servizio per l'impiego e, in secondo luogo, dalla capacità di adattarsi ai processi di riqualificazione (formazione e *training*). Sebbene presentato sotto l'insegna della strategia di redistribuzione (definita dall'amministrazione Nixon come *Income strategy*) e della lotta alla povertà, il provvedimento rimane legato alla volontà di arginare il problema della dipendenza dal sistema del welfare, collegando l'assistenza economica alla disponibilità al lavoro degli eventuali percettori.

---

<sup>11</sup> Nel già citato *Congressional Digest*, vol. 46, n. 10 (Ottobre), 1967: 225-256, si possono leggere i pro e i contro sulla questione delle varie forme di redistribuzione del reddito, con interventi dei parlamentari C. W. Whalen, T. B. Curtis e T. M. Pelly, dei rappresentanti della coalizione *Americans for Democratic Action*, del leader del sindacato W. P. Reuther, dell'organizzazione industriale *National Association of Manufacturers*, del giornale *Washington Star*, e dei già citati M. Friedman e J. Tobin.

<sup>12</sup> D. P. Moynihan, *The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, New York, Random House, 1973.

Con la presentazione e la sconfitta sul terreno legislativo del *Family assistance plan*, il lungo percorso di riforma del welfare degli anni Sessanta e Settanta tocca il suo punto apicale e, contemporaneamente, inizia il suo declino<sup>13</sup>. La proposta di una radicale redistribuzione del reddito viene ormai largamente ricondotta alla disponibilità al lavoro. La lotta alla povertà rimane, così, intrappolata in una terra di confine, sospesa tra la strategia di supporto per gli strati più svantaggiati della società e i meccanismi di redistribuzione legati al lavoro. L'esplosione della crisi fiscale nella seconda metà degli anni Settanta suona il *requiem* per le proposte di redistribuzione del reddito, il cui tramonto definitivo sarà segnato, a partire dal 1982, dall'opera di demolizione progressiva del sistema welfaristico dell'amministrazione Reagan.

Il modello di lavoro della società statunitense degli anni Sessanta e Settanta, non va dimenticato, è quello di una prestazione a posto fisso, le cui politiche socio-economiche considerano centrale l'obiettivo di ridurre la disoccupazione innanzitutto creando nuovi posti di lavoro. È un'economia che ragiona sui criteri propri del fordismo, là dove il welfare è pensato come sistema di garanzie per lavoratori fordisti. Il posto fisso è una strategia di produzione di massa e sul suo orizzonte si definiscono i provvedimenti in materia di politiche del lavoro. Eppure, l'idea di sganciare il reddito dalla prestazione si è fatta avanti con momenti importanti di elaborazione.

Oggi, di fronte alla dissoluzione del posto fisso, queste linee di riforma possono sembrare storia passata, ma è interessante notare quanto il dibattito contemporaneo ancora si interroga sulla necessità di vincolare l'erogazione di reddito alla disponibilità a lavorare. In realtà, oggi questo tipo di questioni sono superate nei fatti e la redistribuzione del reddito è piuttosto ripensata a partire dall'attuale forma di produzione e dal tipo di lavoro egemone, il lavoro flessibile. Una fase, quella attuale, in cui la convergenza dei fenomeni della povertà e della disoccupazione nelle forme generali del lavoro flessibilizzato mostrano, sino in fondo, l'inadeguatezza dei sistemi redistributivi vigenti. La deregolamentazione e destrutturazione del mercato del lavoro, la crescita delle disuguaglianze salariali, l'aumento vertiginoso delle forme di flessibilità nel rapporto di lavoro, l'accelerazione dei processi di smantellamento del *welfare state*, la crescita delle divaricazioni nella ricchezza e, di nuovo, il costante aumento della povertà pongono l'urgenza di una ridefinizione degli istituti di protezione sociale. Spesso considerata una proposta utopica, l'introduzione del reddito di base si

---

<sup>13</sup> La caduta in un vicolo cieco dovuta alla bocciatura ad opera della *Senate finance committee* del Piano di lotta alla povertà traspare nelle reazioni al libro del senatore Moynihan: si veda Hausman, L. J., «The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan – A Review Article» in *The Journal of Human Resources* 8 (4), 1973: 411-421; Haron, H., «Review of (The Politics of the Guaranteed Income)» in *The Yale Law Review* 82 (8), 1973: 1725-1735; Williams, W., «The Continuing Struggle for a Negative a Income Tax: A Review Article» in *The Journal of Human Resources* 10 (4), 1975: 427-444. Un'analisi dal versante politico del welfare e delle ricadute delle riforme mancate su di esso è condotta da Noble, C., *Welfare As We Know It: A Political History of the American Welfare State*, New York, Oxford University Press, 1997. In decisa opposizione alla difesa del *welfare state* di tipo *liberal*, un resoconto critico e una disamina delle vicende legate ai programmi di assistenza pubblica delle amministrazioni democratiche e conservatrici è fornito da Piven, F. Fox, e R. A. Cloward, *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*, New York, Pantheon Books, 1971 (2<sup>o</sup> ed. ampliata nel 1993).

configura come un'ipotesi concreta per il presente, un'ipotesi che risponde all'attuale congiuntura sociale, politica ed economica. È necessario riavvicinarci all'esperienza storico-politica della *War on poverty* con lo sguardo rivolto al presente, consapevoli che gli elementi che lì sono emersi quali tratti politici di fondo costituiscono ancora oggi un passaggio obbligato. Il reddito di base per tutti, nei suoi tratti generali, continua come allora ad alludere al rinnovamento delle istanze democratiche della società, all'idea di una democrazia concretamente praticata<sup>14</sup>. Quegli anni di riforma sociale, in effetti, richiamano alla nostra immaginazione il senso di una opportunità mancata, di una democrazia ancora incompiuta. Al posto della democratizzazione della società alla quale quelle riforme facevano riferimento si è piuttosto assistito alla crescente polarizzazione della società post-welfarista e post-fordista. Una società strutturalmente inibita ad affrontare e risolvere i propri problemi con gli strumenti messi a disposizione dal sistema di protezione sociale ancorato a una configurazione socioeconomica (quella fordista) ormai superata nei fatti. L'urgenza di rinnovamento in senso postfordista del sistema di garanzie in una società in cui la precarizzazione della forza lavoro è evidentemente rafforzata dalla crescente povertà e dalla tendenza alla polarizzazione economica che le statistiche ufficiali ormai mostrano con preoccupazione (Eurostat, *Income poverty and social exclusion in Eu25*, Population and social condition, 2005).

---

<sup>14</sup> La necessità di ripensare le sperimentazioni sul terreno della redistribuzione del reddito promosse negli anni Sessanta e Settanta, seppur legate alla variante della *negative income tax*, è argomentata con forza nella ricostruzione di uno dei più convinti sostenitori del *basic income*. Widerquist, K, «A Failure to Communicate: What (If Anything) Can We Learn from the Negative Income Tax Experiments?» in *The Journal of Socio-Economics* 34, 2005: 49-81.

## Il reddito garantito in Europa

*Sistemi di protezione del reddito  
nell'Unione europea*

Abbiamo visto che gli Stati uniti si sono interrogati per due decenni sull'opportunità di introdurre un reddito garantito come misura strutturale del loro welfare. Negli stessi anni, tra i Sessanta e i Settanta, iniziano le prime iniziative legislative di sostegno al reddito anche in Europa. Queste iniziative rispondevano alla necessità di costruire un modello di welfare che, in materia di sicurezza sociale, sapesse far fronte ad uno sviluppo industriale in cui, per la prima volta dal dopoguerra, la crescita economica non si accompagnava ad un abbassamento dei tassi di disoccupazione, ma dove invece la disoccupazione diventava un fenomeno strutturale che accompagnava lo sviluppo economico. Si andava delineando nella società fordista di allora un segmento sociale strutturalmente escluso dal ciclo produttivo: quello dei disoccupati di lunga durata.

In molti paesi europei, si istituiscono dispositivi legislativi di sostegno al reddito. I paesi che vi ricorrono sono la Germania e l'Olanda intorno agli anni Sessanta; la Danimarca e il Belgio negli anni Settanta; la Finlandia, la Francia, la Gran Bretagna e la Svezia negli anni Ottanta; l'Italia, l'Irlanda, il Lussemburgo, la Spagna, il Portogallo e la Grecia negli anni Novanta. Nei differenti schemi normativi che istituiscono tali dispositivi, in relazione alla congiuntura storica e alla cultura dei paesi in cui essi prendono forma, possiamo individuare alcuni principi cardine.

Due modelli  
di sostegno  
al reddito

L'orientamento politico generale si divide in due campi, o linee di tendenza. La prima considera le fasce d'esclusione sociale come risorsa produttiva, su cui la collettività deve investire, attraverso la proposizione di una ricollocazione qualificata dell'individuo nella società e nel mercato del lavoro. Essa punta, inoltre, all'ampliamento delle opportunità sociali dei soggetti e ad un aumento del potenziale di 'occupabilità' degli individui beneficiari. Tale orientamento, di matrice più liberale e solidaristica, è tradizionalmente riconducibile al modello di welfare introdotto nei paesi del nord Europa.

Una seconda linea di tendenza, invece, si orienta soprattutto al contenimento e al controllo dei segmenti di marginalità sociale, attraverso l'istituzione di obblighi e sanzioni per i beneficiari, che si basano su criteri fortemente limitati d'accesso e durata delle erogazioni. In questo caso si riscontra la tendenza a creare una rete di sicurezza sociale tesa a mantenere le fasce di marginalità entro certi limiti d'indigenza e in condizioni di vita socialmente controllate. Questo approccio più restrittivo è riconoscibile nel modello di welfare di stampo anglosassone.

Indipendentemente dalle ispirazioni di fondo, i sistemi di protezione sociale in Europa sono caratterizzati anche da alcuni importanti elementi comuni, da alcune regolarità che si presentano all'osservazione. Va considerata, innanzitutto, la comune distinzione degli interventi su due livelli, uno avente natura *previdenziale* (finanziato con i contributi dei lavoratori), l'altro avente natura *assistenziale* (finanziato attraverso la fiscalità generale).

Il primo di questi livelli risulta organizzato attorno ai cosiddetti sussidi di disoccupazione, considerati come un tassello delle *politiche per l'occupazione*, definite anche *politiche attive* del mercato del lavoro. Esse prevedono interventi di formazione professionale, sostegno alla nuova imprenditorialità, creazione diretta di lavoro nel settore pubblico, servizi per la ricerca di lavoro<sup>15</sup>. Le politiche per l'occupazione sono rivolte, sostanzialmente, ad arginare il rischio che i soggetti sociali in stato di disoccupazione divengano disoccupati strutturali, non riuscendo a ricollocarsi nel mercato del lavoro.

Il secondo livello, organizzato attorno alle varie tipologie di "reddito minimo", è costituito dalle *politiche contro l'esclusione*, ossia dalle cosiddette *politiche passive*, di cui fanno parte tutte quelle misure di politica sociale che non si pongono l'obiettivo di incidere sulle cause della disoccupazione, e che mirano piuttosto alla creazione di una rete di ultima istanza, definita *safetynet*, per il contenimento del rischio di povertà assoluta (Allegato: *Gli indici di povertà: dettaglio statistico*) in cui alcune fasce sociali possono incorrere. Le politiche passive sono finanziate attraverso un fondo *assistenziale*, implementato dalla fiscalità generale, posto a garanzia di un livello minimo di reddito, previo accertamento dello stato di bisogno.

Va segnalato, per l'importanza che riveste nell'analisi del welfare europeo, il Mutual information system on social protection (Missoc). Si tratta di uno strumento istituito nel 1990 per promuovere un continuo scambio d'informazioni in tema di protezione sociale tra i Paesi della Ue. Si basa su una cooperazione tra i Ministeri del lavoro e della protezione sociale degli Stati membri, ciascuno dei quali, tramite uno o due corrispondenti nazionali, provvede ad inviare periodicamente al Missoc le informazioni relative all'evoluzione dei propri sistemi di protezione sociale. Il Missoc produce regolarmente tabelle comparative e bollettini. Nella presente ricerca, quando saranno richiamate alcune caratteristiche di specifici sistemi di welfare nazionale, si dovrà intendere che la fonte, salvo diversa indicazione, sia stata Missoc, Mutual Information System on Social protection in the Ue Member States and the Eea, 2005 ([http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/social\\_protection/missoc\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/missoc_en.htm)), che si trova tradotto in allegato al presente lavoro (Allegato: Sistemi di protezione del reddito in Europa).

Di solito le misure che hanno carattere previdenziale (come i sussidi o le indennità di disoccupazione) sono calcolate, quanto all'ammontare, come una quota percentuale dell'ultima retribuzione percepita. Si tratta, quindi, di una misura idonea ad evitare che una persona temporaneamente disoccupata possa improvvisamente mutare le proprie condizioni reddituali. A titolo di esempio, osserviamo che in Belgio tale indennità è pari al 60 per cento dell'ultima retribuzione, in Danimarca pari al 90 per cento, in Germania pari al 60-67 per cento, in Francia pari al 59 per cento circa. In Spagna l'ammontare del sussidio varia secondo l'anzianità contributiva vantata dal richiedente e secondo la retribuzione percepita. Fa eccezione il Regno Unito, dove l'ammontare del sussidio è pari a una somma forfetaria, non particolarmente generosa.

Il monitoraggio del  
Missoc

Le misure  
previdenziali  
in Europa

---

<sup>15</sup> Oecd, *Employment Outlook*, 1999 ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

Tra i criteri di accesso alla misura è previsto, oltre allo stato di disoccupazione, anche la sussistenza di una certa anzianità contributiva: occorre, in altri termini, aver lavorato regolarmente per un certo periodo anteriore allo stato di disoccupazione. La disponibilità ad accettare impieghi ritenuti idonei è quasi sempre richiesta al beneficiario, che può essere sottoposto a sanzioni in caso di rifiuti immotivati e reiterati. L'erogazione del sussidio è solitamente limitata nel tempo, salvo eccezioni, come ad esempio quella della Germania, dove l'indennità di disoccupazione diminuisce dopo un certo periodo di inattività, ma poi rimane priva di limiti temporali, salve verifiche annuali circa il permanere delle condizioni. In Francia la misura viene erogata per un periodo che va da uno a cinque anni secondo i casi, in Danimarca dura un anno rinnovabile per altri 3, in Spagna va da 4 mesi a 2 anni, nel Regno Unito dura 6 mesi per ogni periodo di disoccupazione, ma è illimitata se si dimostra lo stato di bisogno.

Le misure  
assistenziali  
in Europa

Le misure di ultima istanza (*safetynet*) hanno, invece, una logica diversa rispetto ai sussidi di disoccupazione. Prendono nomi diversi nei vari Paesi europei (*Sozialhilfe*, *Renta minima*, *Revenue minimum d'insertion*, et cetera), ma hanno caratteristiche comuni piuttosto evidenti. Tutte sono destinate a fronteggiare situazioni di bisogno e di povertà, prescindono quindi dall'indagine circa la sussistenza o meno di un'anzianità contributiva da parte del beneficiario. Hanno lo scopo di indurre una fuoriuscita dalla povertà, perciò il loro ammontare è determinato in una cifra fissa, tale da garantire un livello minimo di benessere, e non è contemperato il riferimento all'ammontare della eventuale passata retribuzione. Solitamente non sono previsti meccanismi di decadenza dalla misura (ad esempio a causa di comportamenti non collaborativi da parte del beneficiario), né vi sono termini temporali scaduti i quali si interrompe l'erogazione. L'ammontare del beneficio, salvo eccezioni (come i paesi mediterranei), si aggira, per una famiglia composta da quattro membri, in una cifra che oscilla tra i mille e i mille e 500 euro. Sovente alle misure di ultima istanza di carattere monetario, si affiancano interventi di sostegno specifici, ad esempio per quanto riguarda il reperimento di un alloggio e la garanzia di cure mediche e altri beni di base.

## Dimensione e misura del sostegno al reddito

Data un'articolazione comune, a livello europeo, circa i due tipi di prestazione (previdenziale e assistenziale) e una specifica applicazione per ogni paese, possiamo individuare due indicatori in grado di descrivere le macrodimensioni dei modelli di sostegno al reddito, definendo quattro tipologie di modelli. I quattro modelli sono: *Anglosassone*, comprendente Gran Bretagna e Irlanda, *Scandinavo*, comprendente Danimarca Finlandia e Svezia, *Centroeuropeo* comprendente Francia Austria Belgio Germania e Olanda, *Sud-europeo* comprendente Grecia Italia Portogallo e Spagna. Per una trattazione più estesa rinviamo a Massimo Mancini, *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione. Analisi e confronti internazionali* (Isfol, 2000).



**Estensione sociale:** è un indicatore che misura l'estensione del bacino dei beneficiari; l'estensione sociale della misura di sostegno del reddito è tanto maggiore quanto più ampio è lo spettro di ipotesi in relazione alle quali il reddito viene erogato; in particolare incidono su questo indicatore le soglie di ricchezza a partire dalle quali scatta l'integrazione del reddito, nonché l'insieme delle condizioni di decadenza cui l'integrazione stessa è sottoposta (più la misura è incondizionata maggiore può essere considerata la sua estensione sociale).

**Intensità redistributiva:** misura della generosità del provvedimento, ossia il suo ammontare complessivo in termini monetari e/o in termini di erogazione in natura di beni e servizi.

**Tabella 1**

### Criteria per la valutazione dei provvedimenti di protezione del reddito

<b>Estensione sociale</b>	Limitazioni di accesso al reddito in base a discriminanti di ordine sociale (etnico, di genere, generazionale, socio-economico)	Vincoli per il mantenimento dell'erogazione legati all'accettazione di lavoro, di formazione coatta e di means test (forme di controlli sociali)
<b>Intensità redistributiva</b>	Erogazione monetaria (reddito diretto) e di beni e servizi primari (reddito indiretto) rispetto alla capacità di autosufficienza dei soggetti	Limiti temporali all'erogazione di reddito relativamente alla condizione degli individui percettori

Possiamo considerare parametri dell'estensione sociale, i *limiti di accesso al reddito*, in base a discriminanti di ordine sociale: criteri di residenza, età, condizioni economiche, volontarietà della disoccupazione, ma anche *vincoli di mantenimento* dell'erogazione (legati all'accettazione di lavoro, alla formazione coatta, agli esami di accertamento dei mezzi di sostentamento effettivi - *means test*).

Possiamo, altresì, considerare parametri dell'intensità redistributiva i *limiti temporali* imposti all'erogazione di reddito e l'*entità dell'erogazione*, sia essa erogazione monetaria diretta o erogazione indiretta di beni e servizi. Utilizzando questi indicatori si evince che, comparativamente, il modello Nord europeo si caratterizza per un importante investimento della spesa pubblica nel sostegno al reddito dei disoccupati, e per una maggior durata e generosità dell'erogazione rispetto alle altre aree europee. Al suo opposto, troviamo il modello Sud europeo, caratterizzato da bassi livelli di investimento in spesa sociale, scarse prestazioni, assenza, pressoché totale, di reti di *ultima istanza*. Doverosa la precisazione a questo proposito, circa il caso spagnolo: a partire dalla seconda

metà degli anni Novanta, coerentemente con la raccomandazione 411/92<sup>16</sup> del Consiglio di Lisbona, la Spagna ha introdotto alcune forme di reddito minimo, mentre Italia<sup>17</sup> e Grecia non prevedono, attualmente alcuno schema di *safetynet*. Il modello Centroeuropeo, dal canto suo, ha uno schema molto incentrato sul sistema contributivo (o assicurativo), quindi più simile ai paesi Sud-europei, ma prevede sistemi di protezione di gran lunga più estesi e articolati, nonché più generosi rispetto all'intensità delle erogazioni. Infine, il quarto modello, quello Anglosassone, si distingue per la consistenza dell'aspetto intensivo dell'erogazione, rispetto alla durata, mentre risulta lacunoso e rigido sugli altri aspetti.

Nella tabella 2 si propone un prospetto sintetico che illustra il funzionamento dei modelli di sostegno al reddito adottati dai paesi europei, in base ai due indicatori evidenziati.

**Tabella 2**

**Confronto tra modelli di protezione del reddito nei sistemi europei**

Modelli di protezione del reddito	Estensione sociale		Intensività redistributiva	
	Libertà d'accesso	Libertà da vincoli	Quantità	Durata
Anglosassone	+	+	+	+ + +
Scandinavo	+ + +	+ + +	+ + +	+ + +
Centroeuropeo	+ +	+ +	+ + +	+ +
Sudeuropeo	+	+	+	+

**LEGENDA**

- + Insufficienza
- ++ Media sufficienza
- +++ Elevata sufficienza

<sup>16</sup> Tra le altre cose essa si rivolgeva a quei paesi sprovvisti di rete di ultima istanza chiedendo di prevedere nei propri ordinamenti tale meccanismo necessario ad evitare la caduta in situazioni di povertà ed esclusione sociale.

<sup>17</sup> L'Italia ha introdotto nel 1998 una sperimentazione del *reddito minimo di inserimento* che ha riguardato 268 comuni la cui trattazione verrà approfondita nel successivo paragrafo.

## Trasformazione dei modelli europei di sostegno al reddito

Quale che sia l'articolazione specifica degli schemi di sostegno al reddito, in tutti i paesi europei, dalla fine degli anni Ottanta, i vari sistemi entrano in una crisi di natura prettamente finanziaria, trovando difficoltà a far fronte alle esigenze di protezione sociale per cui erano nati. Le trasformazioni produttive dei tardi anni Settanta, con i mutamenti sociali che ne sono derivati, hanno dato l'avvio ad un processo di progressiva precarizzazione della forza lavoro, hanno messo radicalmente in discussione i presupposti fondanti l'impianto legislativo della protezione sociale fino ad allora prodotta. Ciò che diviene inattuale sono quegli elementi connotativi delle società fordiste oramai inadeguati rispetto alla contemporaneità sociale. Inizia una stagione di riforme legislative. Al fondo di queste esigenze legislative c'è quella di interpretare il radicale cambiamento che sta coinvolgendo l'economia del lavoro. Le dicotomie che dividono in modo netto lo stato di occupazione da quello di disoccupazione sono sempre meno adeguate a descrivere la realtà del lavoratore flessibile. Parallelamente le forme dell'esclusione sociale si ampliano ad una pluralità di soggetti (*poor workers*, giovani, immigrati, donne sole con figli, disoccupati di lunga durata): gli espulsi dalle trasformazioni tecnologiche del ciclo produttivo. Un nuovo contesto sociale dove l'obiettivo dell'inserimento lavorativo perde lo *status* privilegiato fino ad allora riservatogli quale riferimento ineludibile delle forme di protezione sociale.

Allo stato attuale, la ricaduta materiale di questi cambiamenti mostra, in tutta Europa, un crescente bisogno di misure di sostegno al reddito. Il fenomeno dell'esclusione dal mercato del lavoro non interessa solo un'esigua minoranza di soggetti, come già nel 1992 emergeva nel Consiglio europeo di Lisbona<sup>18</sup>. I processi di esclusione sociale e i rischi di povertà sono divenuti più diffusi e diversificati, la polarizzazione economica della società è tornata, negli ultimi anni, ad essere una caratteristica centrale delle società occidentali. La flessibilità del mercato del lavoro e, con essa, la quantità di soggetti che, alternativamente, transitano in una condizione di "disoccupazione", è verticalmente cresciuta. La deregolamentazione contrattuale del lavoro precario rende i salari insufficienti a garantire livelli di guadagno che siano al di sopra della soglia di povertà, anche per molti soggetti in condizione di "occupazione". Tutto questo ha come ulteriore conseguenza, specialmente nel Sud dell'Europa, una crescente polarizzazione tra i soggetti protetti, perfettamente inseriti nel sistema di garanzie di tipo fordista (cioè alla partecipazione al mercato del lavoro), e strati sottoprotetti o privi di protezioni.

A testimonianza del riconoscimento di questi mutamenti strutturali, si possono citare i documenti della Commissione europea, nei quali si prende ampiamente atto che il mercato del lavoro ha visto l'affermarsi di nuove forme di contratto e di organizzazione del lavoro. In essi, si ricorda l'incidenza dei nuovi rapporti lavorativi flessibili, delle forme contrattuali atipiche, da cui deriva il diffondersi di percorsi lavorativi discontinui e diversificati. Si riconosce un orientamento

Le trasformazioni  
produttive  
e l'emergere di  
nuove esigenze di  
protezione sociale

Orientamenti  
strategici  
dei paesi europei

<sup>18</sup> Si veda, del Consiglio d'Europa, la raccomandazione 411 del 24 giugno 1992.

della produzione sociale verso la centralità della conoscenza ed il controllo delle tecnologie comunicative e informazionali. Si indica, inoltre, una tendenza generale verso società multietniche e multiculturali, in virtù di una presenza sempre più consistente di immigrati. Si ridefinisce, infine, il concetto di famiglia, in direzione monoparentale e monocomponente<sup>19</sup>.

Nonostante ciò, nell'agenda politica dei singoli paesi, nelle linee di indirizzo proposte a livello comunitario<sup>20</sup>, nelle riforme introdotte che pur si susseguono in questi anni, non sembra si colgano le ricadute materiali di tali riconoscimenti. Il senso delle riforme dei sistemi di sostegno al reddito, avvenute a partire dalla fine degli anni Novanta, assume, da un punto di vista tecnico, la forma di provvedimenti volti esclusivamente ad un riequilibrio finanziario. Infatti, anche se lo schema contributivo risulta sempre più inadeguato rispetto alle richieste dei soggetti (tra periodi di occupazione e disoccupazione), tenendo anche conto della perdita del potere d'acquisto dei salari<sup>21</sup>, ci troviamo di fronte ad una generale tendenza delle politiche europee a restringere progressivamente le maglie degli strumenti di protezione del reddito. Tale restringimento avviene su tutti i livelli. Lo strumento normativo utilizzato è quello dell'introduzione dei cosiddetti *incentivi all'attivazione sociale*, che hanno come scopo di favorire l'inserimento lavorativo dei beneficiari. Tali incentivi prevedono azioni di natura formativa e lavorativa, di promozione sociale, che non costituiscono la reale novità di queste riforme, come invece lo è l'accento sulla obbligatorietà di queste azioni. Si tende ad abbandonare la concezione secondo cui sussisteva, in capo allo Stato, un obbligo a garantire a tutti i cittadini condizioni dignitose di vita. Si prevede ora sempre più un obbligo, in capo ai beneficiari, a *reintegrarsi*, di fatto dovendo accettare qualsiasi offerta di lavoro disponibile in quel momento. Ciò che si sostiene nei vari progetti di riforma è che, nel mutato contesto produttivo, occorre passare da uno schema di *compensazione passiva* ad uno di *attivazione sorretta*. A tal fine vengono proposte, nel dibattito istituzionale europeo, teorie economiche di orientamento neoliberalista secondo cui i sussidi sono responsabili di innalzare quei tassi di disoccupazione che vorrebbero arginare. Secondo queste teorie, il sussidio incide sull'occupazione, influenzando l'efficacia della ricerca di lavoro da parte del disoccupato (detta *job search theory*).<sup>22</sup>

Su questi presupposti la Danimarca, nel 1997, con l'*Active social policy legislation*, ha previsto un maggior carico di doveri per i beneficiari dell'integrazione di reddito e ha applicato il principio dell'attivazione sociale per i soggetti che beneficiano dell'assistenza. Nel 1998, la Svezia ha introdotto le stesse modifiche legislative, approntando programmi di reinserimento per specifiche categorie sociali.

In Olanda, dal 1996, il reddito minimo garantito è diventato un dispositivo unico che comprende sia il sussidio di disoccupazione che l'assistenza, estendendo

---

<sup>19</sup> Si veda a tale proposito Commissione delle Comunità europee, *Social Protection in Europe*, 2002, Lussemburgo.

<sup>20</sup> Pan/incl, *Piani di azione contro l'esclusione*, 2001.

<sup>21</sup> Il rapporto più recente al riguardo è del *Ministero degli affari sociali* finlandese il quale nel 2002 stima che negli ultimi dieci anni il numero degli aventi diritto all'assistenza sociale sono raddoppiati.

<sup>22</sup> Layard R., Nickell S., Jackman R., *The Unemployment Crisis*, 1994, Oxford University Press.

integralmente tutti gli obblighi di inserimento lavorativo ai percettori d'assistenza. Situazione simile in Gran Bretagna, con la politica del *welfare to work*. In Germania, dal 2001, ad ogni rifiuto di "offerta ragionevole di lavoro" viene progressivamente ridotta la quota percepita del 25 per cento. In Belgio, nel 2002, si passa dal diritto al *minimo di esistenza* al diritto all'*integrazione sociale*.

L'Rmi francese, invece, sembra scostarsi in questo dalla logica di residualità propria delle reti di ultima istanza. In Francia, nel 1988, il *reddito minimo di inserimento* introduceva una concezione di cittadinanza relativamente ampia e non legata esclusivamente al rapporto dei soggetti con il lavoro. Nell'impianto legislativo di quella riforma, la garanzia di un reddito minimo d'esistenza risulta derivare da un diritto dei soggetti, in quanto cittadini, alla propria autonomia sociale e professionale. Nel 2003 il reddito minimo d'inserimento è stato riformato in *reddito minimo di attività*, che prevede la possibilità di versare al datore di lavoro una somma in cambio dell'inserimento lavorativo del beneficiario oppure azioni d'inserimento concordate tra l'assistenza sociale e il datore di lavoro. Un provvedimento di questa natura, evidentemente, pone la necessità di un ripensamento profondo del diritto del lavoro<sup>23</sup>.

Il caso francese

## Criticità dei sistemi di sostegno al reddito europei

Complessivamente il profilo degli impianti di riforma qui descritti<sup>24</sup> si dimostra solo in parte sufficiente rispetto alle premesse dalle quali ha preso avvio il dibattito politico europeo. Come si evince dalle relazioni della Commissione europea e dai Piani di azione nazionali, se il rischio di esclusione oltrepassa alcune specifiche fasce sociali, per divenire fenomeno tendenzialmente esteso, i provvedimenti normativi di riforma adottati dai vari paesi comunitari sembrano voler affrontare, non i fondamenti di *governance* della questione, ma alcuni suoi effetti secondari. Ci si rende conto, d'altro canto, che l'aumento significativo dell'esclusione sociale crea oggettive difficoltà alla capacità dei fondi d'assistenza, già capitolato esiguo nei bilanci statali.

Il pericolo reale è un ulteriore peggioramento della condizione di molti cittadini europei e delle prospettive di sviluppo economico per l'intera area. Infatti, anche nel succitato ricorso alla *job search theory*, si tralascia un suo aspetto particolarmente attuale. Quello secondo il quale, quanto è maggiore il sussidio percepito dai beneficiari, tanto più le imprese aumenteranno i salari. Quando la politica dell'attivazione assume i caratteri dell'obbligo (cui corrisponde una sanzione), si spingono gli individui verso lavori di basso profilo e si possono creare disuguaglianze contrattuali rispetto a mansioni simili, oltre che situazioni di dequalificazione professionale. Non è un caso che, in un recente rapporto della *Commissione europea*, si invitano gli Stati a fare del lavoro "una opzione reale" per tutti, evi-

---

<sup>23</sup> De Rita C. Monaldi G., *Orientamenti europei in materia di sicurezza sociale: una rassegna dei dispositivi di ultima rete*, Isfol, 2004.

<sup>24</sup> Tranne per Lussemburgo e la Finlandia i Paesi non prevedono alcuna aggiunta di risorse ai fondi per i sistemi di assistenza sociale.

tando la trappola rappresentata dai lavori con bassi salari e di bassa qualità<sup>25</sup>. A questo, si aggiunga che le condizioni del mercato del lavoro, ora descritte, creano anche per il sussidio di disoccupazione erogato su base contributiva, una seria *empasse* rispetto a questi problemi.

Per i paesi del Sud-europa, in ritardo storico rispetto agli altri, esiste un'ulteriore problematica aggravante: là dove si vogliono avviare politiche in direzione di un intervento avanzato di protezione al reddito, la sostenibilità finanziaria e la garanzia dell'universalità dei diritti di cittadinanza devono confrontarsi con sistemi di welfare locali ad uno stadio ancora embrionale e con la gestione del decentramento regionale a fronte di forti disomogeneità geografiche.

Attualmente, la distinzione tra *politiche attive* (sussidio di disoccupazione) e *politiche passive* (reddito di ultima istanza) risulta difficilmente praticabile, mentre la polarizzazione economica allarga la fascia della marginalità, indebolendo la capacità del lavoro di essere strumento d'integrazione reale. A fronte di una necessità finanziaria a ridurre le spese sociali da parte dello Stato, si fanno avanti problemi assai più gravi a medio e lungo termine, quello della disgregazione sociale e l'estensione senza limite della povertà. È chiaro che una politica non può coesistere all'altra. È chiaro che le urgenze del bilancio statale sono in controtendenza con il diffuso bisogno di sicurezza socio-economica, ma i rischi connessi all'impoverimento di strati ampi di popolazione possono rivelarsi fattori di instabilità e di decrescita per l'intera società, i cui danni sarebbero facilmente immaginabili. Di fatto, la domanda sociale di strumenti di garanzia del reddito è in crescita. D'altro canto, se questi strumenti non sono finalizzati alle corrette priorità -la necessità di equilibrio nel livello dei consumi e del potere d'acquisto dei salari- rischiano, da parte loro, di aggravare le problematiche sociali alla cui risoluzione sono chiamati. Una politica tesa all'inserimento lavorativo dei beneficiari, se mal calibrata, può di fatto incentivare, anziché contrastare, il ricorso alla precarietà nel mercato del lavoro e la tendenza alla dequalificazione del lavoratore e all'abbassamento dei salari.

Secondo i dati diffusi di recente dall'Eurostat<sup>26</sup>, il rischio di povertà riguarda oggi ben 72 milioni di europei, ossia il 16 per cento della popolazione complessiva. Il rapporto dell'Eurostat fotografa una situazione sociale per il continente critica, contrassegnata da forti disuguaglianze e da livelli crescenti d'indigenza e di bisogno. Si calcola che il 20 per cento della popolazione più ricca percepisca un reddito annuo superiore di ben 4,6 volte rispetto al 20 per cento della popolazione a più basso reddito. Le situazioni a rischio povertà, calcola l'Eurostat, vengono solo in parte fronteggiate dalla spesa sociale. Infatti, senza le prestazioni assistenziali, il rischio povertà potrebbe interessare una fetta più cospicua di popolazione, pari al 25 per cento del totale europeo.

I sistemi del welfare, pur indispensabili per garantire un minimo di tenuta sociale nei nostri sistemi economici sono lontani dal garantire un livello di protezio-

---

<sup>25</sup> Commissione delle Comunità europee, *Jobs Jobs Jobs. Creating more employment in Europe*, 2003, Bruxelles.

<sup>26</sup> Si tratta del rapporto *Povertà ed esclusione sociale nell'Ue-25*, 2005, basato su dati del 2003 (<http://europa.eu.int/comm/eurostat>).

ne e di tutela che possa definirsi adeguato. Per far fronte ai problemi posti bisognerebbe pensare un impianto normativo che vada oltre la distinzione tra “assistenza ai poveri” e “sostegno ai disoccupati”, ma che tenga conto contemporaneamente sia della tendenza alla polarizzazione economica della società, sia delle mutate forme del lavoro divenuto flessibile. Entrambe le prospettive, attuate singolarmente, non sono esaustive nella risoluzione delle questioni sociali all’ordine del giorno nel modello di produzione post-fordista.

## Un reddito per tutti

*Filosofia generale  
del Basic Income*

Redistribuzione  
economica  
e politica  
democratica

Nonostante le differenze di contesto, le differenti proposte in materia di reddito, pur divergenti nella realizzazione e nella struttura politico-istituzionale, suggeriscono la convergenza verso una possibile filosofia generale: quella di presentare uno schema di redistribuzione del reddito come pilastro fondamentale di una progressiva democratizzazione della società. Queste proposte dimostrano come la crescita della povertà e la costante presenza della disoccupazione strutturale hanno costituito uno stimolo al ripensamento delle forme di allocazione delle risorse. È in questo contesto che va inquadrato l'apporto fondamentale delle sperimentazioni abbozzate negli Stati Uniti degli anni Sessanta e Settanta: un'ipotesi di riforma sul terreno delle politiche distributive che è, allo stesso tempo, un ripensamento dell'idea di società democratica, perché senza uguaglianza nei diritti, non solo giuridici, ma anche economici e sociali, non si può ottenere che una democrazia dimezzata, in effetti amputata. In questa ottica si intravede la dimensione dell'innovazione introdotta dal riaffacciarsi sulla scena delle politiche sociali delle proposte di *basic income*, che sono sempre e comunque ispirate dalla volontà di riavviare un processo virtuoso di democratizzazione della società.

Il premio Nobel dell'economia Robert Solow, introducendo una raccolta di saggi volti alla discussione della proposta dell'istituzione di un *Universal basic income* (Ubi), una volta ha scritto:

“Ritengo che valga la pena di pensare prima di tutto alla desiderabilità di un Ubi. Chi trova l'idea poco attraente nei suoi principi non sarà certamente propenso ad accettare nemmeno l'ingegnosa econometria che la dovrebbe attuare”<sup>27</sup>.

Solow individua un problema fondamentale del *basic income*: non si tratta, infatti, solo di discutere genericamente in merito alla fattibilità pratica della proposta di un reddito di base, ma di entrare nello specifico dei principi che esso sottende e valutare le urgenze alla luce di questi. È attraverso la discussione dei suoi principi cardini che il *basic income* può legittimamente essere concepito quale riforma credibile nel campo delle politiche pubbliche. Una volta definiti questi principi, il compito della dimostrazione formale o statistico-econometrica circa la sua attuabilità può essere assunto con cognizione di causa e con efficacia, dunque risolto. Secondo Solow, in sostanza, non si può accettare l'idea del reddito senza accettare altresì le analisi e le linee teoriche di fondo che lo hanno precorso. A noi non resta che chiederci qual'è la filosofia che il reddito garantito sottende? Quali sono questi principi fondamentali sui quali essa può essere articolata? Cercheremo di dare risposta a questi interrogativi cercando di

---

<sup>27</sup> Solow, R. «Foreword» in Cohen, J. and J. Rogers (eds.), *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston: Beacon Press, 2001.



riassumere le traiettorie principali di questa idea di riforma.

Nel precedente paragrafo abbiamo ricostruito le fasi che hanno portato negli Usa degli anni Sessanta e Settanta alle proposte di *guaranteed income*. La storia recente ha dimostrato la legittimità di una riforma del sistema del *welfare state*, non solo è un'ipotesi possibile, ma una questione di estrema attualità. Su quali direttrici, allora, è pensabile e strutturabile una proposta di riforma del welfare? Tracciando una sintesi delle traiettorie dominanti di una filosofia generale del reddito garantito, proviamo a ragionare sui principi ai quali Solow fa riferimento.

La proposta di introdurre il diritto al reddito garantito a tutti, in primo luogo, parte dall'assunto che il *basic income* è un presupposto fondante di una democrazia che include, quale diritto fondamentale, la redistribuzione sociale dei beni e dei servizi. Con il termine "democrazia redistributiva" si allude al diritto universale al reddito come meccanismo di accesso equo alle opportunità offerte, un diritto spettante a tutti gli individui residenti in un dato paese. L'idea è che sia possibile vincere la lotta all'ineguaglianza sociale garantendo in primo luogo l'accesso alle risorse, una vittoria che rappresenta la necessaria premessa di una reale democrazia. La garanzia di reddito presuppone la necessità di stabilire come diritto non alienabile la possibilità per tutti gli individui di accedere a queste risorse sociali necessarie alla loro sopravvivenza.

Tre le implicazioni fondamentali alla base di quest'idea:

**implicazione giuridica:** il reddito garantito riconosce quale diritto ineliminabile di ogni cittadino una quota monetaria e servizi primari necessari alla sua sopravvivenza;

**implicazione economica:** il reddito garantito assume come obiettivo la riallocazione egualitaria delle risorse socialmente prodotte;

**implicazione politica:** il reddito garantito, ridefinendo i principi di redistribuzione delle risorse, presuppone la rifondazione democratica dell'intera società.

Prospettive  
teoriche e  
implicazioni  
pratiche  
dell'introduzione  
del reddito  
garantito

1. Il reddito garantito ha come obiettivo esplicito l'estensione dei diritti fondamentali per ogni cittadino, ovvero l'allargamento di questi diritti sul piano socio-economico.

L'individuo è riconosciuto come soggetto portatore di diritti non solo a livello giuridico, ma anche sociale ed economico. Il riconoscimento dei diritti formali di uguaglianza di fronte alle leggi deve integrarsi con l'estensione della sfera del diritto anche alle condizioni sociali e alle possibilità economiche degli individui, o la democrazia rimarrà un progetto incompiuto, imperfetto. Esempi di questi diritti fondamentali sono l'accesso all'istruzione e a forme di credito agevolato, il diritto alla casa, ai mezzi pubblici di trasporto, a tutti quei beni e servizi necessari a colmare i bisogni primari di esistenza degli individui appartenenti ad una società. La disponibilità sociale di questi beni e servizi ha la funzione di eliminare le disuguaglianze di base che negano pari opportunità di vita e di sviluppo.

2. La riallocazione sociale delle risorse primarie, presupposto del reddito garantito, implica l'allargamento dei *property rights* oltre la sfera della partecipazione al mercato.

Il reddito di base garantito rappresenta una riallocazione delle risorse sul criterio di un *property right*, un diritto a possedere qualcosa in generale anche prescindendo dalla posizione lavorativa, etnica, di classe o di genere. Il reddito garantito è uno strumento di riequilibrio del meccanismo di allocazione delle risorse, aprendo l'accesso ai beni e servizi necessari per migliorare le condizioni materiali di vita ad ogni membro della popolazione. In modo particolare quando si parla di beni e servizi primari alla vita, l'accesso alle risorse non può essere delegato *tout court* all'economia di mercato, ad un diritto di proprietà riferito alla sola sfera dello scambio economico. Allo scambio di mercato è data, in ultima istanza, l'ultima parola nel decidere della distribuzione delle opportunità per i membri della società. L'accesso alle risorse, invece, deve essere riconosciuto quale diritto alla sopravvivenza, indipendentemente dal riconoscimento della partecipazione del singolo destinatario ai processi economici.

3. Il reddito di base intende ristabilire i principi democratici che riconoscono eguali opportunità di partenza agli individui.

L'introduzione di un reddito di base può ristabilire la vitalità dei legami sociali, quei legami in effetti indeboliti da un diritto alla partecipazione sociale ridotto alla sola partecipazione alla sfera del mercato. Ad una democrazia subordinata alle leggi del mercato, il reddito di base oppone una *democrazia distributiva* fondata sull'uguale accesso alle opportunità. Il reddito di base mira ad una più efficiente distribuzione delle risorse attraverso la ridefinizione delle politiche pubbliche, dal momento che queste si sono dimostrate cause di una serie di esternalità negative che hanno elevati costi sociali per gli individui e per lo Stato<sup>28</sup>.

È il caso, per esempio, della flessibilità nel lavoro: le imprese, pressate dalla competizione, tendono a risolvere il problema della compressione dei profitti scaricandoli sulla forza lavoro. Come conseguenza, ci troviamo di fronte ad una forte crescita delle forme di precarizzazione e all'insorgenza di domande cui non è possibile rispondere ricorrendo al sistema di protezione sociale vigente. L'aumento della povertà, dell'ineguaglianza dei redditi e dell'asimmetrico accesso alle risorse si sommano a definire un problematico contesto di incertezza generale. L'istituzione del reddito di base semplificherebbe di fatto i meccanismi di protezione sociale nei quali le spese dirette a contrastare i fallimenti di mercato avrebbero un'enorme incidenza nella riduzione di queste esternalità negative della produzione flessibile.

---

<sup>28</sup> Nell'economia dei costi di transazione, originata dai lavori pionieristici del premio Nobel Ronald Coase negli anni Sessanta, si intende per *negative externalities* quelle azioni delle imprese che producono effetti dannosi nei confronti di terzi, come ad esempio l'inquinamento tossico che danneggia gli abitanti di un quartiere vicino, oppure quello del rumore degli aeroplani che danneggiano i possidenti di abitazioni costruite nelle vicinanze dell'aeroporto. Si veda Coase, R. H. «The Problem of Social Cost» in *Journal of Law and Economics* 3 (1) (1960): 1-44.

A fronte dei nuovi e problematici scenari dell'economia l'introduzione di un reddito di base garantito intende perseguire l'obiettivo di una democrazia redistributiva, di rinnovare il rapporto tra democrazia e giustizia economica. L'obiettivo finale è l'accrescimento sostanziale della libertà degli individui, nella possibilità di scegliere come orientare le proprie capacità produttive verso quelle attività più consone alle proprie aspirazioni. La garanzia del reddito offre opportunità altrimenti negate. Essa implica, con la riallocazione dei beni e dei servizi, anche una più adeguata allocazione delle risorse umane. La redistribuzione delle risorse è il legame che tiene insieme democrazia reale e giustizia economica. E ciò implica l'idea di una radicale riforma del sistema di garanzie sociali.

**Lavoro flessibile, nuovi bisogni sociali  
e sistemi di protezione nel post-fordismo**

---

Nelle società fordiste del secolo XX, il lavoro stabile rappresentava uno dei passaggi fondamentali nel ciclo di vita individuale, posto normalmente dopo la fine degli studi e prima della formazione di una famiglia, più o meno in corrispondenza dell'emancipazione da quella di origine. Analizzando il ciclo di vita di un individuo, ci si rende conto che le tappe che lo delineano e lo scandiscono sono assai diversificate rispetto al passato. Se in passato i percorsi di vita erano perlopiù omogenei, quando non univoci, oggi essi tendono a differenziarsi enormemente. Il rapporto tra le scelte personali e le condizioni socio-economiche è particolarmente stringente per chi è in una condizione di precarietà. Le condizioni di instabilità economica restringono le possibilità di scelta sul presente: di norma in queste condizioni si tende a prediligere soluzioni temporanee su ogni fronte, ma non sono rare le rinunce definitive (come crearsi una famiglia o avere un figlio).

Il rapporto intermittente e discontinuo con il mondo del lavoro dà origine ad un nuovo assetto economico-sociale che implica precarietà economica e sociale. Con l'estendersi della precarietà, il ciclo di vita individuale è divenuto più articolato e meno certo. Nell'impossibilità di un futuro stabile, si rinvia anche il momento della formazione di una nuova famiglia. L'impossibilità di ottenere un mutuo in mancanza di un "posto fisso", impedisce di intraprendere scelte di vita importanti. Nello stesso tempo, la formazione, una volta relegata all'età pre-lavorativa, oggi, sempre più, tende a sovrapporsi, temporalmente, alla fase del lavoro e del non lavoro: si parla infatti di "formazione continua" dei soggetti.

Nuove categorie si vanno ridefinendo in alternativa alla stretta dicotomia tra *occupato* e *disoccupato*. Categoria con la quale si cerca di definire quello stato incerto tra il lavoro e il non lavoro, quella zona d'indifferenza tra stato di occupazione e stato di disoccupazione che è la precarietà. Forme di lavoro a termine, stagionale o d'inserimento, sono sempre esistite. Si trattava, però, quasi sempre di forme di lavoro circostanziate nel tempo e relative ad alcuni settori di produzione, legate cioè alla specificità di alcuni tipi di produzione, come lo spettacolo, il turismo, l'istruzione eccetera. Questi settori si riferiscono a modelli di produzione particolari rispetto ai modelli di produzione egemoni nel fordismo, di cui è un esempio la produzione di fabbrica che richiede una prestazione tutt'altro che discontinua.

Con la trasformazione post-fordista, questi nuovi settori non sono diventati necessariamente più importanti rispetto al lavoro industriale classico, ma i modelli di produzione che essi anticipavano sono divenuti egemoni nel sistema produttivo dell'economia di servizi. In un certo senso, la temporaneità della prestazione è stata esportata da questi settori specifici a tutta la produzione di servizi. La flessibilità si è imposta come modello di riferimento generale per tutto il mondo del lavoro e la precarietà, per anni circoscritta ad alcune aree della produzione, ha finito per coinvolgere vasti segmenti di produzione e strati sempre più larghi di popolazione. Rispetto al dibattito storico sulle forme di protezione del reddito emergono, nella compagine sociale e produttiva, elementi che non possono essere sottovalutati e che impongono di guardare al reddito in maniera originale e adeguata alle recenti trasformazioni avvenute: nuovi bisogni, nuovi soggetti destinatari. La legislazione sul reddito in merito dovrebb-

be ritenersi adeguata se risponde alle esigenze dei lavoratori flessibili, dei disoccupati e di tutti coloro che versano in stato di bisogno. Così essa può aspirare a realizzare quei principi generali di democrazia. In questo caso, il confronto con le più significative esperienze legislative europee si dimostra necessario, anche se queste hanno subito, negli ultimi anni, forti restrizioni in merito alle condizioni e alla durata del beneficio. Un confronto che permette al legislatore di affrontare immediatamente questioni pratiche: a chi destinare il reddito di base? a quanto ammonta la quota monetaria di questo reddito? quando erogarla? secondo quali modalità? qual'è l'ente deputato ad erogarlo? Più che di risposte unilaterali, si tratta di comprendere, contestualmente agli ordinamenti giuridici vigenti nei singoli stati europei, quali forme di protezione sono stati scelti e quali sono i punti di forza e punti deboli di queste scelte.

## L'esperienza della precarietà

*Il rischio come orizzonte d'esistenza,  
l'incertezza come prospettiva per il futuro*

Il primo quadro fin qui delineato ci obbliga a guardare nel concreto alle esperienze soggettive dei destinatari della protezione del reddito. La flessibilità frammenta oggettivamente e soggettivamente la composizione della forza lavoro, delocalizza la produzione e spezza i legami sociali che si stabilivano tra i lavoratori e tra il lavoratore e il proprio lavoro. Il lavoro flessibile è sempre più spesso un lavoro individualizzato, dove ognuno gioca per sé, per un tempo determinato. I costi sociali di questa condizione sono spesso molto alti. Di fronte alla sequenza potenzialmente infinita di lavori che la biografia di ciascun lavoratore presenta, parlare di lavoro come professione appare sempre più problematico e fuori luogo. L'esperienza della precarietà è quella di un attraversamento discontinuo tra differenti prestazioni e ruoli professionali. Ogni lavoro è solo una tappa e non sempre cumulabile alle esperienze precedenti. Si può dire che, per quanto il lavoratore precario viva saltuariamente la propria condizione lavorativa, in realtà il lavoro è sempre sul suo orizzonte di vita, come presenza quando lavora e come assenza quando ne è in cerca o si forma nella speranza di trovarlo.

In questa organizzazione del lavoro, diventa in un certo senso difficile distinguere il tempo di lavoro dal tempo libero, lo stato di occupazione da quello di inoccupazione. Sapersi muovere tra le opportunità più differenti, saper scegliere, saper “fiutare le occasioni”, saper essere “imprenditore di se stesso”, saper rischiare: tutto questo richiede una pazienza e una saggezza che non vengono dal lavoro in sé, ma dalle esperienze di vita in generale, per cui si parla sempre più spesso di individuazione di competenze di base e trasversali. Chi è in condizione di precarietà deve continuamente riorganizzare questo tempo libero in funzione delle richieste del mercato, delle sue fluttuazioni. È proprio la possibilità di affrontare questa organizzazione del proprio tempo extralavorativo a fare la differenza tra le opportunità che ciascun cittadino possiede per trovare un impiego dignitoso, non ultima la possibilità di contare sul supporto di un reddito indipendente dalla propria posizione sul mercato del lavoro (aiuti familiari, rendite). Spesso, quando possono, sono le famiglie d'origine che fanno fronte a queste esigenze ma, in questo caso, diviene facilmente comprensibile quanto ciò pesi nel determinare una *forte asimmetria tra le opportunità sociali su cui gli individui possono contare. Chi non ha un solido sostegno economico personale o familiare, indipendentemente spesso dalle sue capacità e dal suo impegno, difficilmente potrà fare adeguatamente fronte alla ricerca di una dignitosa allocazione professionale.*

La flessibilità, evidentemente, a fronte di questi cambiamenti oggettivi della produzione, ha una ricaduta estremamente disgregante della coesione interna alla società. L'esperienza del lavoro flessibile introduce discontinuità profonde nei percorsi biografici e induce di conseguenza un enorme cambiamento nella percezione soggettiva del tempo. È un tempo, quello del lavoratore precario, nel quale non è possibile fare progetti a lungo termine, in cui è necessario stare sempre in equilibrio sul presente e nel quale non sempre l'accumulazione delle

Asimmetria delle  
opportunità  
sociali

esperienze lavorative può fornire un vantaggio certo per il domani. Costruirsi un corposo *curriculum vitae* non può essere certo equiparato agli scatti di carriera di epoca fordista: il percorso che esso descrive è più incerto e sfumato. D'altro canto, anche il datore di lavoro cambia continuamente, ne consegue che la memoria del passato professionale in condizioni di precarietà, costituisce una traccia molto debole che non dà certezze.

Il lavoratore precario vive ai margini del mercato del lavoro. La sua percezione deriva da questo essere oggettivamente in bilico. Come ricorda U. Beck in un suo recente lavoro sulle trasformazioni indotte dalla flessibilità sul mondo del lavoro:

“Sono in molti a pensare che la flessibilizzazione degli orari di lavoro implichi profonde ripercussioni sulla vita e la convivenza sociale portando gli individui a vagare senza mete e senza legami”<sup>29</sup>.

Il lavoratore precarizzato<sup>30</sup>, incarnazione vivente di questa esperienza, transita continuamente sulla soglia che separa l'inclusione dall'esclusione dalla società. Il rischio di rimanere fuori è, per lui, costante. Il suo eterno presente è privato del proprio passato (la memoria professionale) e del proprio futuro (la possibi-

---

<sup>29</sup> Beck U., *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino, 2000: 113

<sup>30</sup> Persone in condizioni di precarietà sono: i disoccupati, i lavoratori in nero, i lavoratori a tempo determinato, i lavoratori interinali, i lavoratori parasubordinati in genere. È, infatti, sottoposto a condizioni di precarietà chi è disoccupato e vive di “lavoretti” dall'edilizia al volantinaggio, fino alla consegna pacchi: colui che approfitta di sporadici “eventi” che possano procurargli lavoro, dunque reddito. Così come lo è chi rinuncia a cercare lavoro, rifugiandosi nella protezione familiare.

È sottoposto a condizioni di precarietà chi lavora in nero o nel mercato del lavoro “sommerso”, senza tutele previdenziali, senza copertura sanitaria e senza la garanzia di mantenere il proprio posto di lavoro.

È sottoposto a condizioni di precarietà chi ha un contratto a tempo determinato, privo delle garanzie riconosciute ai lavoratori a tempo indeterminato.

È, allo stesso modo, sottoposto a condizioni di precarietà chi ha un contratto di lavoro interinale, in affitto, in *job-sharing*.

Sono in generale precari tutti i lavoratori con contratti di lavoro “atipico”. È precario il collaboratore esterno (**Co.co.co**) che pur recandosi tutti i giorni -coordinatamente e continuativamente- sul posto di lavoro, non usufruisce di garanzie né di ferie, né di malattia pagata. È precario chi ha il proprio contratto legato ad un “progetto”, il **Co.co.pro.** (collaboratore a progetto), il quale può vedere sfumare il proprio lavoro per mancata accettazione del finanziamento del progetto stesso.

È precario chi è assunto come consulente autonomo (**Partita i.v.a.**) privo così dei diritti acquisiti dai lavoratori “interni”: ferie, malattie, contributi. In alcune professioni è invalso il termine *free-lance* per indicare questo tipo di rapporto di lavoro, particolarmente diffuso nel mondo dell'informazione. È precario il “**socio di cooperativa**”, obbligato a compartecipare ai rischi della società e in bilico tra pagamenti con mesi di ritardo e il rischio di perdere il lavoro. È precario chi vive di un lavoro socialmente utile (**L.s.u.**), una forma assistenziale di lavoro, poco remunerativa e a termine, presente specialmente nel meridione e nella Pubblica amministrazione. È precario chi è costretto a lavorare solo una parte del proprio tempo (**part-time**) percependo un salario ridotto, spesso costretto a produrre uno stesso servizio in un numero minor numero di ore. È anche precario, però, chi fa uno “**stage**”, chi è “**borsista**”, “**assegnista**”, modalità di assunzione che spesso sono utilizzate in sostituzione del lavoro interno. È precario chi viene assunto con contratto di **apprendistato**, **d'inserimento** o di **formazione-lavoro**. È precario, infine, chi intraprende un **dottorato**, un **assegno di ricerca** o **borse di studio**. Con l'approvazione del Ddl Moratti sullo stato giuridico della docenza, si abolirebbe la figura di ricercatore a tempo indeterminato, facendo slittare di almeno cinque anni l'auspicato ingresso in ruolo.



lità di progettare la propria esistenza). Tutto questo non è che il rovescio esistenziale della medaglia della produzione *just in time*. Da una recente ricerca Eurispes<sup>31</sup> veniamo a conoscenza che i 2/3 dei lavoratori flessibili denuncia una situazione di grave difficoltà nel realizzare progetti per il futuro e nel compiere passaggi decisivi nella propria vita. Per il 66,1 per cento del campione la flessibilità ostacola la capacità di organizzare progettualmente il proprio futuro, con una limitazione del proprio impegno in questo senso, unicamente in relazione alle contingenze del presente.

Bisogna cogliere l'attimo, prendere l'occasione al volo, procurarsi un lavoro o, al contrario, saper aspettare, non scoraggiarsi, non permettere che l'esclusione diventi la propria identità sociale, ma allo stesso tempo vivere col rischio di cadervi irrimediabilmente perché, per dirla con i lavoratori precari: "se perdo questo lavoro, poi mi presento come disoccupato e, allora, il datore di lavoro potrebbe non fidarsi di quello che so fare". Il paradosso di questa situazione, in effetti, è che se si chiede lavoro quando già lo si possiede, per la legge della concorrenza, il datore di lavoro è maggiormente disponibile ad assumere, un po' per togliere un elemento già attivo ad un proprio concorrente, un po' perché questo elemento è già "testato" dalla sua presenza attiva sul mercato del lavoro.

Eppure, va detto, la flessibilità è un concetto ambivalente perchè identifica un processo che, se da un lato individualizza il prestatore di forza lavoro, indebolendone la forza contrattuale, dall'altro lo libera dalla costrizione del posto fisso. Quest'ultimo aspetto potrebbe anche produrre, all'opposto, una maggiore valorizzazione del lavoratore stesso, sganciando la sua vita dalla routine e dalla ripetizione. Una cosa possibile solo nel caso in cui si avessero delle adeguate garanzie di vita nei periodi di inattività, senza la preoccupazione per la propria stabilità economica.

Un'interpretazione restrittiva della flessibilità, intesa come mero fattore di instabilità e mai come possibilità di liberazione di energie soggettive del lavoratore, fa trapelare una visione destinata al fallimento oggettivo, probabile causa di gravi squilibri nella società. Si tratta, allora, di ripensare il concetto stesso di flessibilità. Si tratta di ridefinire la flessibilità in un'ottica che non veda il lavoratore come puro oggetto passivo, in balia delle fluttuazioni del mercato e delle esigenze dell'impresa, ma di valorizzare le sue capacità produttive, senza svilire le sue urgenze di vita. Si tratta di contrapporre alla flessibilità come condizione soltanto subita, un'impostazione che faccia della flessibilità un'occasione, una possibilità per i lavoratori: una "flessibilità agita", per poter scegliere.

Flessibilità subita  
e flessibilità agita

---

<sup>31</sup> Eurispes, *Il mercato del lavoro in Italia dopo la "Riforma Biagi"* in *Rapporto Italia*, Roma, 2005.

**Tabella 3**

Flessibilità	
Subita	Agita
Incertezza del posto di lavoro e coazione ad accettare quanto offerto	Possibilità di scegliere il proprio ruolo lavorativo sul mercato
Difficoltà a progettare il proprio futuro	Opportunità di innovare le proprie competenze
Precarietà come condizione permanente di esistenza	Flessibilità come opportunità e scelta

La corsa al ribasso  
dei salari

Si tratta di capire che, con la trasformazione delle condizioni generali del lavoro e della vita, vanno affermandosi nuovi problemi, bisogni sociali primari di un precariato sempre più diffuso.

Si tratta di capire, soprattutto, che un lavoratore soggetto alla discontinuità e all'incertezza del reddito, è innanzi tutto un lavoratore fortemente ricattabile, perché costretto ad accettare qualunque occasione, anche la più degradante e mal retribuita, pur di avere un minimo di cui vivere. Cresce e prolifera senza limiti il lavoro nero e irregolare, tutto quel lavoro che è al limite e oltre la legalità. Cresce la speculazione sul lavoro, per cui la flessibilità diventa un'occasione per disporre di manodopera a basso costo e priva di coperture sindacali.

La precarietà vuol dire anche questo: sottomissione a rapporti sfavorevoli perché non si ha la possibilità di rifiutare nulla, poiché nulla è garantito. Gli effetti di ciò sul costo del lavoro, sono facilmente immaginabili: *si innesca un circolo vizioso che, data la disponibilità di manodopera sotto ricatto, conduce l'impresa a proporre salari sempre più bassi*, come tra l'altro dimostrano le statistiche italiane sull'andamento del salario medio, oggi caduto ben al di sotto della media europea. Secondo i dati dell'Istat:

“ai contratti atipici corrispondono anche salari differenziati. Rispetto al contratto a tempo indeterminato, preso come base di riferimento, la riduzione salariale oraria, per un contratto a termine, è infatti pari al 10,5 per cento in meno, quella di un contratto di formazione-lavoro si riduce di circa il 12,9 per cento e quella per gli apprendisti si contrae fino al 22,1 per cento” (Istat, *Rapporto annuale* 2005).

Seguendo in dettaglio la ricerca Eurispes, veniamo poi a conoscenza del fatto che l'irregolarità nel pagamento del salario riguarda in particolare le donne che vi sono coinvolte nel 12,2 per cento dei casi (contro il 9,8 per cento degli uomini) e i giovani tra i 18 e i 25 anni che si trovano in questa situazione nel 15,5 per cento dei casi, rispetto al 3,4 per cento di coloro che sono nella fascia di età tra

i 33 e i 39 anni. Ancora più significativa, in riferimento al salario percepito, è l'ammontare mensile medio. Il 76,5 per cento dei lavoratori flessibili possono contare su una retribuzione mensile che non va oltre i mille euro netti. Anche qui i differenziali rispetto al genere introducono ulteriori elementi di inquietudine, se giudicati in riferimento alle pari opportunità da garantire a tutti i cittadini.

Senza lavoro e, quindi senza reddito, non si può che essere esclusi. Ciò sottende, evidentemente, che l'unico modo di ottenere reddito, è sottostare alla scarsità di opportunità realmente offerte, là dove solo i più forti ce la fanno. Una società così strutturata non può che avere quale propria conseguenza logica l'esclusione sociale, soprattutto dei meno abili e scaltri nel maneggiare le regole del mercato. I rapporti degli enti di intervento sociale agli esclusi (per esempio, la Caritas) confermano la crescita del fenomeno e il suo allargarsi su strati sociali tradizionalmente considerati abbastanza garantiti.

## Ripensare il sistema di garanzie sui bisogni emergenti

Le ricerche fino ad ora svolte sul settore dei lavoratori flessibili confermano il loro senso di generale insoddisfazione. Se la ricerca Eurispes ha limiti oggettivi nella insufficienza del campione di riferimento è però particolarmente accorta nel rilevare le variabili più soggettive della precarietà, i comportamenti e le valutazioni che i soggetti intervistati maturano perdurando in una condizione di precarietà lavorativa. In questo modo essa connette facilmente il dato oggettivo-quantitativo a quello soggettivo-qualitativo e riesce, altresì, a fornire uno spaccato della precarietà come condizione del lavoro, che si riverbera immediatamente sulle condizioni di vita. Da questa rilevazione, in termini più semplici, possiamo comprendere le ripercussioni che la precarietà lavorativa ha sull'esistenza individuale e collettiva degli intervistati e rintracciare le linee di necessità insoddisfatte che caratterizzano la condizione di precarietà.

Emergono specifici bisogni che accomunano tutti gli individui sottoposti a questa condizione. Forte disagio è registrato dall'Eurispes rispetto alla soddisfazione del compenso economico della prestazione: i due terzi degli intervistati (il 65,9 per cento) affermano di essere poco (30,5 per cento) o per niente soddisfatti (35,4 per cento). Soltanto il 4,7 per cento afferma di essere molto soddisfatto del proprio salario. Il 34,3 per cento degli intervistati lamenta, inoltre, forti irregolarità nei pagamenti. L'insoddisfazione si registra forte anche rispetto ad adeguate tutele sociali, quali malattia (poco tutelata per il 24,7 per cento e per niente per il 56,9 per cento), maternità (poco tutelata per il 24,2 per cento e per niente per il 63,5 per cento), sicurezza sul lavoro (il 68,7 per cento), e sindacali, soprattutto in riferimento al diritto di sciopero (oltre il 90 per cento del campione si dichiara insoddisfatto, nello specifico lo ritiene poco tutelato il 20 per cento o per niente il 70,2 per cento).

Probabilmente, a fronte dello stato di stagnazione economica nella quale si trovano, oltre all'Italia molti paesi occidentali, è necessario ripensare integralmente l'intervento sul sistema del lavoro, ripensare il ruolo dello Stato e di un sistema di garanzie socia-

Cosa è necessario fare contro la precarietà?

*li che fino ad ora sono stati visti esclusivamente come intralcio allo sviluppo economico e come costo passivo; a partire da qui è necessario pensare una riforma generale della fiscalità.* È intenzione di questa ricerca dimostrare che l'investimento sociale e i costi di un adeguamento del sistema di protezione sono invece necessari e utili. Intenti che, se realizzati, prospetterebbero una riorganizzazione democratica della vita sociale, ristabilendo il criterio delle pari opportunità per ogni cittadino, ma che si rivelerebbero economicamente vantaggiosi quali fattori di risparmio indiretto, dati gli alti costi sociali cui la collettività deve far fronte con il generale peggioramento delle condizioni di vita.

Nonostante la precarietà si delinea come condizione diffusa di lavoro e di esistenza, le forme in cui essa si presenta sono molte e diverse tra loro. Le biografie dei lavoratori precari sono spesso il risultato di eventi di lavoro e di vita che, in apparenza, non hanno alcuna relazione causale e necessaria tra loro se non lo stesso carattere singolare dell'esperienza, ovvero questo sentirsi singolarità. L'articolazione flessibile del lavoro sociale sembra aver fatto perdere quell'unità minima, comune, necessaria, affinché le esperienze individuali possano essere collettivamente interpretate. Ciò che è comune tra i soggetti precari sembra determinarsi solo per negazione, come ciò che manca a tutti: mancanza di un senso comune dell'esperienza di vita, ma soprattutto mancanza di diritti fondamentali. Ciò che manca è misura di un qualcosa di cui si ha necessità e che non si possiede. Vediamo allora che, non fosse altro che nelle necessità di base, i precari hanno qualcosa che li accomuna, qualcosa che permette loro di riconoscersi e individuarsi, di comprendersi.

Partire dalla condizione di precarietà per ripensare il sistema di garanzie

I bisogni che scopriamo tra i lavoratori precari come loro debolezza sociale dimostrano la debolezza della società in quanto tale, dimostrano che, a fronte di un generale sviluppo della produzione flessibile e delle ricchezze che essa ha prodotto, nella società matura una condizione soggettiva di generale insicurezza verso il proprio presente e il proprio futuro. Dimostrano anche che la creazione di insicurezza determina il movente della produttività del lavoratore precarizzato, seguendo un ciclo che distrugge certezze per creare ricchezze, e che, così facendo, impoverisce la società nel suo complesso. Il risultato di questo ciclo è una società più povera, più statica e perciò meno produttiva, una società con forti dispersioni di risorse.

Per quest'ordine di considerazioni, il lavoratore precario è il punto critico della società postfordista, il punto di vista dal quale si scorge la debolezza strutturale dello sviluppo. I nuovi problemi vanno compresi nella urgenza che ognuno di essi esprime. È necessario trovare, per ciascuno di essi, un'adeguata soluzione, una forma di sostegno: l'insieme di quelle misure così individuate può definire un nuovo sistema di garanzie, un nuovo sistema di diritti, adeguato a far fronte ai rischi di dissoluzione della vita sociale e democratica. *Ognuna di queste esigenze inappagate è il tassello di un più generale quadro di garanzie da introdurre nelle dinamiche della società postfordista, compensandone gli squilibri e rafforzando il potere sociale dei soggetti che oggi questi diritti subiscono passivamente.*

Va detto che queste misure andrebbero estese ad un più ampio spettro di beneficiari, ma concentriamoci nel definire in termini di *minimum* l'architettura di questo sistema di garanzie postfordista in riferimento ai bisogni emergenti dei lavoratori precari quali sono emersi dai cicli di inchiesta fino ad ora realizzati.

**Tabella 4**

**Bisogni sociali emergenti tra i lavoratori esposti alla precarietà**

Bisogni sociali	Beni da garantire per la soddisfazione del bisogno di sicurezza
Reddito	Reddito garantito, erogazione di una quota monetaria per la riproduzione delle vite singolari
Formazione	Disponibilità di strumenti e di luoghi per la formazione, accesso all'istruzione
Informazione	Accesso all'informazione e rimozione dei vincoli che lo limitano
Mobilità	Fruizione di mezzi di trasporto, garanzie dei servizi per il movimento sul territorio
Alloggio	Garanzia di abitazione in forma diretta con allocazione in edilizia pubblica o indiretto con contributo all'affitto
Malattia, ferie e maternità	Garanzia dei diritti di maternità, di riposo e di malattia, accesso garantito agli asili nido
Socialità e cultura	Accesso iniziative di ordine culturale

- Il primo centrale bisogno di chi si trova in una condizione di precarietà, quindi di discontinuità del rapporto di lavoro, è quello di poter contare su un'erogazione continuata di reddito nei periodi di inattività. La **garanzia di un reddito come diritto**, oltre a porre un freno all'insicurezza che si determina nella vita dei precari, può anche consentire una più oculata scelta individuale delle offerte lavorative e, eventualmente, il rifiuto dei lavori degradanti nella prestazione e nella retribuzione. Un'erogazione monetaria diretta può compensare questa difficoltà oggettiva nella quale incorrono i precari nei periodi di non lavoro e le difficoltà dei soggetti in stato di povertà che permangono sotto una soglia minima accettabile. Questa misura deve arrivare a stabilire almeno una soglia di reddito di base garantito per tutti.

- Un secondo importante livello di garanzie socialmente necessario è l'accesso ad una **formazione permanente** per la crescita individuale della conoscenza e delle competenze, anche professionali. È necessario che siano messi a disposizione strumenti e luoghi per la formazione. Tra questi strumenti c'è anche la fruizione di iniziative culturali, il cui accesso è necessario facilitare.

- Il libero accesso all'**informazione** in merito alle offerte di lavoro e alle opportunità di autosviluppo è, a sua volta da incentivare, affinché il lavoratore precario, anche quello meno favorito da solide reti sociali in proprio possesso, possa comunque essere posto in grado di usufruire con consapevolezza delle offerte e delle opportunità presenti.

- Un importantissimo livello dei bisogni è rappresentato dalla possibilità di muoversi sul territorio, senza essere costretto a decurtare parte consistente del proprio reddito in spese di **trasporto**. Un problema molto sentito dai pendolari, ma che coinvolge tutti i lavoratori, nel momento in cui il rapporto tra produzione e territorio si fa sempre più stretto. La mancata risoluzione di questo diritto alla mobilità penalizza, evidentemente, gli individui, in base al territorio di appartenenza, creando aree diseguali di opportunità sociale. Si tratta di agevolare la fruizione dei mezzi di trasporto, mettendo a disposizione tutti quei servizi che favoriscono il movimento sul territorio e la libera circolazione degli individui.

- Problema mai risolto, anzi fortemente aggravato dalle tendenze speculative sul mercato della casa è quello dell'**alloggio**, ovvero la possibilità, per tutti, di disporre di uno spazio per la realizzazione della propria vita, in piena indipendenza, tenendo conto che le spese per gli affitti, per i mutui o per l'acquisto della prima abitazione, decurtano in maniera impressionante il reddito individuale dei lavoratori in generale, imponendo, spesso, un'ipoteca anche sul loro futuro.

- Il lavoratore precario è spesso privato delle tradizionali forme di garanzia attribuite al lavoro "fordista" come le ferie, la malattia, la maternità. E' da rilevare che soprattutto le lavoratrici trovano di fronte a loro gravi impedimenti a continuare la propria attività e carriera professionale, per esempio a causa del difficile accesso agli asili nido, come segnalato dalle più recenti indagini (Istat, *Rapporto annuale*, 2005).

- Importante è anche favorire l'accesso alle **iniziative culturali** (dai musei, concerti, mostre, eventi culturali in genere), spesso limitate alla platea delle sole élite più facoltose.

## Perché un reddito garantito

Il processo produttivo mostra la centralità di una nuova soggettività, quella dei lavoratori precarizzati, legata alla nascita di nuove relazioni produttive orientate alla flessibilità. È necessario ripensare un sistema di garanzie che sia in grado di reinterpretare, di aggiornare e, possibilmente, di *rilanciare*, l'idea di base sottesa a tutti i sistemi di welfare, vale a dire la garanzia dei lavoratori in tutti i momenti di bisogno quale fattore di crescita collettiva e di partecipazione democratica. Contro i nuovi rischi di esclusione legati alla precarietà dei rapporti di lavoro è necessario introdurre un sistema di garanzie capaci di dare rispo-

ste concrete. L'introduzione di un reddito garantito è la misura adeguata e necessaria a dare risposte alle sfide attuali che investono il mercato del lavoro.

**Tabella 5**

**Possibili ricadute sociali di una politica di sostegno al reddito**

Prospettiva politica	Conseguenze esistenziali	Obiettivi sociali	Effetti economici	Possibilità progettuali
Ristabilisce i livelli democratici di partecipazione sociale	Rende possibile la scelta soggettiva	Protezione e contenimento dei rischi di esclusione sociale	Frena il ribasso della retribuzione e ricalibra la redistribuzione delle risorse nella società	Possibilità di reinvestire le proprie competenze con una più libera gestione del tempo

Così come la condizione di precarietà genera incertezza, allo stesso modo, ma in direzione opposta, la misura di garanzia del reddito deve generare stabilità nei percorsi singoli esistenziali. Alla creazione di “lavoratori poveri” dovuta allo stato di precarietà, ai bassi salari o al lavoro nero il reddito garantito oppone un’integrazione dei guadagni tale da scongiurare completamente il rischio di povertà.

È di fondamentale importanza che l’ipotesi di garanzia del reddito preveda nella sua articolazione una *erogazione monetaria* (**reddito diretto**) e una erogazione di *beni in natura*, servizi e beni di necessità primaria come la casa, la formazione, la salute, la mobilità (**reddito indiretto**).

Questa erogazione di beni in natura è essenziale per contrastare i rischi connessi alla cosiddetta “monetizzazione” dello stato sociale, termine con il quale si designa la proposta di orientamento neoliberista secondo la quale si dovrebbe attribuire a ciascuno un reddito (tramite un’imposta negativa) privatizzando per il resto tutte le prestazioni sociali, la scuola, gli ospedali, la previdenza, i quali diventano liberamente negoziabili sul mercato. Inserire l’erogazione in natura di beni e servizi primari nell’ambito di una misura a garanzia del reddito significa, al contrario, ribadire che i servizi di base devono essere erogati presso strutture pubbliche e con modalità uguali per tutti, non delegabili al solo mercato.

D’altra parte i disagi della precarietà si manifestano principalmente nella difficoltà a ottenere un reddito fisso e continuativo. Un reddito monetario diretto può scongiurare l’instabilità del presente e l’incertezza per il futuro. Esso può arginare in modo soddisfacente il rischio di povertà e d’esclusione.

Reddito diretto e reddito indiretto

## Verso un reddito di base

I fautori del reddito di base hanno talvolta collegato all'adozione di un istituto cambiamenti sociali epocali, quali il ripopolamento delle campagne o il riequilibrio dei rapporti tra i sessi. I suoi detrattori hanno temuto invece l'avvento di una società di "fannulloni" restii a lavorare, destinata a regredire nella barbarie. Qui, per ciò che ci riguarda, ci limitiamo a valutare alcuni effetti che il reddito garantito potrebbe avere sulle condizioni materiali di vita di un individuo esposto ai rischi della precarietà del lavoro.

- Il reddito garantito porrebbe un freno alla corsa verso il basso del costo del lavoro. Il lavoratore verrebbe tutelato dal rischio di disoccupazione e, se la misura non fosse negata da un eccesso di condizionatezza, sarebbe in grado di rifiutare i lavori servili e poco remunerati. In pratica, la disponibilità ad accettare impieghi poco retribuiti è inversamente proporzionale alla garanzia del reddito che la società accorda nei momenti di inattività.

- Il reddito garantito determinerebbe per i precari una concreta liberazione del tempo, favorendo un reinvestimento personale e un processo virtuoso di riqualificazione. Ciascuno potrebbe, in virtù di un allentamento dell'obbligo al lavoro, perseguire interessi e progetti formativi. La liberazione di tempo e di risorse comporta un ritorno positivo alla società nel suo complesso.

- Il reddito garantito è una misura di protezione dal rischio di esclusione sociale, rischio sempre più diffuso in strati crescenti di popolazione. È erogabile a lavoratori tradizionali in condizione di disoccupazione, per i precari a basso reddito e per i disoccupati di lunga durata: soggetti a rischio che si trovano sul crinale dell'esclusione sociale e i soggetti già colpiti da forme maggiori di povertà e di privazione.



## Il sistema del welfare in Italia

*L'attuale legislazione  
sulla protezione sociale*

Cerchiamo ora di cogliere le analogie e le differenze tra il sistema welfaristico italiano e i modelli vigenti nel contesto europeo (Allegato: *Sistemi di protezione del reddito in Europa*). Vedremo in dettaglio i tipi di erogazione, istituto per istituto, distinguendo tra quelli di tipo previdenziale e quelli di tipo assistenziale. Il primo tipo di provvedimenti è finanziato prevalentemente con i contributi dei lavoratori e comprende tutte le misure previdenziali o *assicurative*, predisposte dallo Stato, per salvaguardare il reddito dei lavoratori dai rischi più frequenti, quali la disoccupazione, la malattia o la povertà. Il secondo, detto *assistenziale*, comprende tutte le erogazioni finanziate, in linea di principio, dalla fiscalità generale e predisposte per sorreggere il cittadino che versa in uno stato di bisogno.

Nel confronto con le impostazioni prevalenti nei sistemi europei diventano più evidenti gli elementi di criticità del sistema di *welfare* che caratterizza il nostro Paese. Tipico, a questo proposito, è lo sbilanciamento della spesa verso il finanziamento di quegli strumenti di protezione dei lavoratori, a danno degli istituti assistenziali che, invece, puntano a garantire il cittadino in quanto tale. Va sottolineata, inoltre, l'accentuata frammentazione degli strumenti esistenti, introdotti uno dopo l'altro, con previsioni legislative *ad hoc*, estese categoria per categoria, senza un disegno complessivo della materia. Muovendo dalla distinzione tra spesa previdenziale e spesa assistenziale, la struttura italiana di spesa sociale può essere sintetizzata con lo schema seguente.

### 1. Misure “di natura previdenziale”, destinate ai lavoratori

L'insieme delle erogazioni di previdenza sociale ha un fondamento direttamente costituzionale, poiché l'art. 38 della Carta fondamentale recita:

“I lavoratori hanno diritto che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”.

La Costituzione, come orientamento generale, postula il diritto a godere di forme di assicurazione contro il rischio di disoccupazione. Il presupposto per l'attivazione di queste misure è appunto lo stato di disoccupazione, ovvero la situazione di un lavoratore che ha perso la propria attività lavorativa pregressa. Al contrario, il soggetto che risulta occupato al nero, o in cerca di prima occupazione, o prestatore d'opera in forma autonoma, da questo punto di vista non ha diritto ad alcun trattamento formalmente riconosciuto.

### *Assicurazione contro la disoccupazione*

*[erogatore Inps – contribuente datore di lavoro]*

Pressoché tutte le categorie di lavoratori subordinati possono beneficiare di questo istituto: i lavoratori a part-time verticale, quelli che hanno avuto un'occupazione per meno di 6 mesi e, in seguito ad una recente modifica, i soci di cooperativa. Tra gli esclusi, vanno segnalati i dipendenti pubblici con impiego stabile, gli apprendisti e i parasubordinati. Presupposto del trattamento è il licenziamento, pertanto non vi ha diritto il lavoratore dimissionario (se non per giusta causa). Sono previste misure diverse, a seconda dei casi, e le principali sono:

**Indennità ordinaria.** Presuppone l'iscrizione all'ufficio per l'impiego, 1 anno di contributi versati nell'ultimo biennio, 2 anni complessivi di anzianità maturata. Vengono corrisposte, al massimo, 180 giornate (360 per edili ed affini) al 40 per cento della retribuzione che si percepiva quando si era occupati. La consistenza economica della misura è stata aumentata solo di recente, giacché fino al 1988 ammontava a sole 800 lire al giorno, mentre dal 1988 fino al 1995 era pari al 7,5 per cento della retribuzione. Fino al 2001 è stata pari al 30 per cento. L'indennità cessa, se si trova un nuovo lavoro, se si rifiuta un'occupazione adeguata o se viene rifiutata o trascurata la frequenza ai corsi di formazione.

**Indennità ai lavoratori “a tempo determinato”.** È prevista nel caso in cui non si sono raggiunte le 52 settimane di contributi versati negli ultimi due anni, purché si siano raggiunte almeno 78 giornate di lavoro nell'ultimo anno e almeno 2 anni di anzianità. La misura è pari al 30 per cento della retribuzione percepita moltiplicata il numero di giornate lavorate (viene liquidata in un unico assegno).

### *Integrazioni salariali*

*[erogatore Inps – contribuente datore di lavoro]*

Le integrazioni salariali non sono rivolte alla generalità dei lavoratori, ma solo a quelli che sono alle dipendenze di una particolare azienda dichiarata in crisi. Questo è uno strumento che consente alle imprese di risparmiare sul fronte delle spese salariali, evitando allo stesso tempo il licenziamento. Si distingue tra una Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) ed una straordinaria (Cigs):

**Cigo.** Rientrano in questo istituto solo le aziende industriali, comprese le cooperative. Restano escluse, oltre a tutte le imprese che operano nel settore terziario, le imprese artigiane, le cooperative che lavorano nei porti, le imprese di navigazione (così detti “armatori”). Prevede la reintegrazione dell'80 per cento del salario, relativo alle ore non lavorate, per un periodo pari a 3 mesi, ed è prorogabile fino a un massimo di 12 mesi.

**Cigs.** Non è prevista in situazioni di crisi temporanea, ma vi si ricorre in casi di difficoltà strutturale dell'impresa, cioè quando vi è una ristrutturazione aziendale, una “crisi aziendale di particolare rilevanze sociale”

oppure quando sia stata avviata una procedura di fallimento. L'impresa deve presentare un programma mirato al rilancio dell'attività produttiva, che deve essere sottoposto alla valutazione dei sindacati e quindi approvato con decreto del *Ministero del lavoro*. Viene quindi erogata per un massimo di 2 anni, prorogabile per altri 24 mesi (una misura pari all'80 per cento della retribuzione che si sarebbe percepita nelle ore non lavorate). Il lavoratore deve aver maturato un'anzianità di servizio di almeno 90 giorni. Questo tipo di integrazione salariale può essere richiesto dalle sole imprese industriali con almeno 15 dipendenti.

### ***Indennità di mobilità***

*[erogato dall'Inps]*

È una misura regolata principalmente dalla legge 223/91. L'ambito di applicazione (soggettivo) è simile a quello della Cigs, ma decorre dal momento in cui il lavoro cessa. Occorre avere un'anzianità in azienda di 12 mesi di cui almeno 6 effettivamente lavorati e un contratto a tempo indeterminato. L'ammontare del trattamento è pari all'80 per cento del salario durante il primo anno, pari al 64 per cento negli anni successivi. La durata varia da uno a quattro anni, secondo il combinarsi di due parametri: l'età del lavoratore e l'area geografica di residenza. La così detta mobilità "lunga" è una misura straordinaria che si prolunga fino al pensionamento.

### ***Impossibilità della prestazione***

*[erogato dall'Inps]*

Se la prestazione diviene impossibile a causa di ragioni obiettive (tipo l'assenza di corrente elettrica, calamità naturali eccetera), ai sensi della legge 164/75, l'Inps interviene – se la produzione è sospesa o notevolmente diminuita - con delle integrazioni salariali.

### ***Congedo di maternità***

*[erogato dall'Inps]*

La legge prevede per le lavoratrici gestanti un periodo di astensione obbligatoria dal lavoro (di 5 o 6 mesi secondo la tipologia di mansioni), pagato all'80 per cento della retribuzione. Dopo il periodo di astensione obbligatoria, la madre o, in alternativa, il padre, ha diritto ad altri 6 mesi di astensione facoltativa, retribuita al 30 per cento del salario. La legge attuale preclude l'accesso a questo beneficio alle precarie.

### ***Assegno per il nucleo familiare***

*[erogato dal datore di lavoro per conto dell'Inps – misura previdenziale]*

Questa forma di integrazione del reddito spetta a tutti i lavoratori subordinati, anche se soci di cooperative, o pubblici dipendenti o in mobilità o pensionati, o iscritti nella gestione separata Inps, per tutto il periodo di lavoro all'interno dell'azienda. L'ammontare della misura è differenziato in rapporto al numero dei componenti la famiglia e al reddito complessivo del nucleo familiare stesso. Si tratta di una misura piuttosto generosa, che occupa un capitolo di spesa importante nell'ambito della spesa sociale italiana.

### ***Previdenza sociale***

*[erogato dall'Inps]*

La pensione, essendo fondata sui risparmi mensilmente versati dal lavoratore nelle casse dell'Inps, va considerata alla stregua della retribuzione. La così detta "Riforma Dini", con il passaggio al metodo contributivo, ha ulteriormente accentuato questo aspetto. Se si considera, però, l'assetto generale della previdenza sociale, si nota la presenza di numerosissimi istituti che prevedono erogazioni monetarie, cui non corrisponde un'attività lavorativa effettivamente prestata. In generale, si distingue tra *rischi professionali* (infortunio sul lavoro, malattia professionale, disoccupazione involontaria, riduzione/sospensione dell'attività lavorativa) e *rischi non professionali* (carico familiare, malattia, gravidanza e puerperio, inabilità/invalidità, vecchiaia -65 anni di età-, anzianità -35 anni di lavoro-, morte). La previdenza sociale accorda tutele per tutti questi tipi di rischi, a patto di possedere la qualifica di lavoratore.

Ci limiteremo ad alcune osservazioni sul complesso settore della spesa pubblica italiana:

l'assegno di invalidità e la pensione di inabilità non coincidono con la rendita Inail, dovuta in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale. Gli interventi in questione, infatti, dipendono da malattia contratta in dipendenza dalla prestazione lavorativa. Essi si distinguono dalla pensione di invalidità civile per il carattere assistenziale di quest'ultima, destinata agli invalidi che non hanno maturato anzianità contributiva;

la pensione ai superstiti è un'erogazione monetaria riconosciuta in favore dei familiari del lavoratore deceduto;

tutti i trattamenti di previdenza sociale gravano sulla generalità della gestione pensionistica, e sono pertanto fondati sull'assunto della solidarietà tra lavoratori;

i lavoratori autonomi sono in genere inquadrati in una pluralità di Casse che si limitano, principalmente, ad erogare pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti.

Di particolare rilievo, per ciò che concerne l'ammontare complessivo delle erogazioni, è la cosiddetta *integrazione al minimo*, ossia la rivalutazione di una pensione fino alla soglia minima di 412 euro mensili, purché la persona pensionata versi in una reale situazione di bisogno.

#### 2. Misure "a carattere assistenziale", destinate ai cittadini

L'insieme di queste erogazioni rappresenta una ben piccola appendice nel complesso della spesa sociale italiana. Si tratta di misure di assistenza rivolte a particolari categorie di svantaggiati che nulla hanno in comune tra loro (madri, orfani, invalidi, disabili, anziani) a parte il fatto di non avere la qualifica di lavoratori. Con una serie di decreti legislativi del 1998, sotto il gover-

no Prodi, si avvia un processo di complessivo riordino di queste voci di spesa pubblica, processo ad oggi rimasto interrotto<sup>32</sup>. L'ordinamento prevede oggi un gran numero di erogazioni di tipo assistenziale svincolate dalla prestazione lavorativa, seppure insufficienti e di modestissima entità; si va dalla concessione di borse di studio, all'assegnazione di case popolari, fino alla copertura pubblica delle spese legali per l'instaurazione di processi penali, civili e amministrativi. In questa sede, ci limiteremo ad elencare gli istituti più significativi.

### ***Assegno per i nuclei familiari numerosi***

*[competenza dei Comuni ma erogatore è l'Inps]*

Consiste in un assegno, introdotto con la Finanziaria 1999, originariamente stabilito nella misura massima di 100 euro mensili (poi debolmente rivalutate) ed erogato per 13 mensilità. È uno strumento di sostegno previsto per le famiglie con tre o più figli minorenni che versino in condizioni economiche svantaggiate, ma una misura meno generosa rispetto agli assegni ai nuclei familiari che spettano ai lavoratori. La prova dei mezzi viene effettuata tramite l'Ise.

### ***Assistenza alla maternità***

*[concessa dai Comuni con fondi Inps]*

Prevede un assegno di circa 270 euro per cinque mensilità alle madri residenti in Italia, in possesso di condizioni economiche svantaggiate (da calcolarsi mediante l'Ise). La misura è concessa solo alle madri che non beneficiano del trattamento previdenziale della così detta indennità di maternità, prevista in favore delle madri che sono lavoratrici.

### ***Assegno al secondo figlio***

*[concesso dai Comuni con fondi Inps]*

Si tratta di mille euro *una tantum* destinate a tutte le madri di secondo figlio o di figlio ulteriore. È una prestazione universale, nel senso che è indipendente dal reddito della famiglia di origine.

### ***Assegno sociale agli ultrasessantacinquenni***

*[misura previdenziale erogata dall'Inps]*

Si tratta di un assegno sociale di poco superiore ai 300 euro (innalzato, con la Finanziaria 2003, fino a 500 euro, ma solo in casi particolari), destinato agli

---

<sup>32</sup> Il D.Lgs. 133/98 istituisce, presso la Presidenza del *Consiglio dei ministri*, un fondo unico, denominato "Fondo nazionale per le politiche sociali", cui possono attingere, unitariamente, un gran numero di istituti. Il D.Lgs. 109/98 introduce un nuovo indicatore economico, l'Ise, uno strumento che si prefigge lo scopo di fornire un criterio uniforme di valutazione della situazione economica di chi richiede prestazioni di tipo assistenziale; nella valutazione si fa riferimento in modo esclusivo alla composizione del nucleo familiare, si computa inoltre l'eventuale presenza di un patrimonio mobiliare e immobiliare.

anziani nullatenenti. L'assegno viene erogato in misura ridotta se il beneficiario percepisce altri redditi. Dal 1996, con il passaggio del sistema pensionistico dal metodo retributivo a quello contributivo, tale misura è stata sostituita con l'*assegno sociale*, di poco più generoso (circa 360 euro al mese). L'assegno sociale è il corrispettivo, in chiave assistenziale, della misura previdenziale dell'integrazione al minimo.

### ***Pensioni di invalidità civile***

*[erogato dall'Inps]*

Sono misure erogate in favore dei mutilati e degli invalidi civili, cioè a favore di soggetti affetti da forme gravi di inabilità al lavoro, beneficiati con trattamenti indipendenti dal lavoro e che si sommano ad altri redditi eventualmente percepiti, purché non venga superata una determinata soglia. Gli invalidi civili vanno tenuti distinti dagli invalidi del lavoro: questi ultimi, infatti, avendo la qualifica di lavoratori, hanno diritto alle prestazioni pensionistiche - pensioni d'invalidità - generalmente molto più generose e previste ad una soglia inferiore di invalidità rispetto a quella prevista per gli invalidi civili. Prima delle recenti riforme, le pensioni di invalidità sono state, spesso ritenute oggetto di scambio clientelare, prima, una importante misura di coesione sociale, poi. La loro erogazione ha sopperito, di fatto, all'assenza di una misura universalistica di garanzia al reddito, pur disattendendo, spesso, criteri di razionalità, e con le distorsioni che è facile immaginare.

**Tabella 6**

**Schema sintetico della natura e dello scopo delle principali misure che compongono il sistema del welfare italiano**

Misura di sostegno del reddito	Natura	Erogatore	Finanziatore	Rischio	Beneficiari
<b>Assicurazione contro la disoccupazione</b>	Previdenziale	Inps	Datore di lavoro	Disoccupazione	Lavoratori disoccupati
<b>Cigo e Cigs</b>	Previdenziale	Inps	Datore di lavoro	Disoccupazione	Lavoratori disoccupati
<b>Indennità di mobilità</b>	Previdenziale	Inps	Inps – generalità dei lavoratori	Disoccupazione	Lavoratori disoccupati
<b>Congedo di maternità</b>	Previdenziale	Inps	Inps - generalità dei lavoratori	Maternità	Madri lavoratrici
<b>Assegno di maternità</b>	Assistenziale	Comune	Inps – generalità dei lavoratori	Maternità	Madri non lavoratrici
<b>Assegni per il nucleo familiare</b>	Previdenziale	Inps (tramite il datore di lavoro)	Inps – generalità dei lavoratori	Povertà	Lavoratori
<b>Assegno per i nuclei familiari numerosi</b>	Assistenziale	Comune	Inps – generalità dei lavoratori	Povertà	Famiglie
<b>Integrazione al Minimo</b>	Previdenziale	Inps	Inps - generalità dei lavoratori	Povertà	Lavoratori pensionati
<b>Assegno sociale</b>	Assistenziale	Inps	Inps - generalità dei lavoratori	Povertà	Anziani
<b>Assegno al secondo figlio</b>	Assistenziale	Comune	Inps - generalità dei lavoratori	Maternità	Madri
<b>Pensione agli invalidi civili</b>	Assistenziale	Inps	Inps – generalità dei lavoratori	Invalità	Invalidi
<b>Pensione o assegno d'invalidità</b>	Previdenziale	Inps	Inps – generalità dei lavoratori	Invalità	Invalidi

La debolezza e la disorganicità dell'assistenza sociale in Italia appaiono con tutta evidenza. Le voci di spesa, in materia, sono destinate a categorie particolari, quali i disabili o gli anziani, nei cui confronti vengono previste erogazioni basate, di volta in volta, su specifici criteri. Che si tratti della pensione di invalidità, che si tratti del sostegno alle madri prive di mezzi o, ancora, di portatori di handicap, l'ordinamento fa riferimento a livelli differenti di reddito per stabilire lo stato di bisogno, individua modalità sempre diverse per la prova dei mezzi, eroga quantità monetarie che variano da istituto a istituto.

L'assistenza sociale italiana appare complessivamente caotica, priva di un disegno contestuale, improntata a criteri eterogenei, che tradiscono la natura di un sistema welfaristico formatosi per "accumulazione", ovvero con l'aggiunta disorganizzata di singoli strumenti di sostegno e in assenza di un disegno riformatore unico e compiuto. Esempio è la composizione della spesa per assistenza sociale. Le sue risorse, non certo sovrabbondanti, sono destinate, per circa il 90 per cento, alle categorie degli anziani e dei disabili. Nel 2003, il 47 per cento della spesa per assistenza sociale ha finanziato un'unica misura: le pensioni di invalidità civile. Quasi nulla è invece previsto, in favore di soggetti giovani, magari in cerca di prima occupazione o che hanno lavorato saltuariamente (senza l'anzianità contributiva necessaria all'erogazione degli strumenti previdenziali). La composizione della spesa per l'assistenza evidenzia, chiaramente, l'impianto sotteso al nostro sistema di welfare: esso muove dal presupposto per cui il soggetto giovane e abile al lavoro può trovare da sé la modalità d'inclusione sociale tramite un impiego in forma subordinata. Ecco perché, in Italia, le misure di sostegno al reddito hanno carattere sussidiario e residuale: esse sono indirizzate solo a soggetti non in grado di autosostenersi, soprattutto disabili e anziani senza altro reddito. Al contrario, in presenza di un mondo del lavoro completamente trasformato anche dal punto di vista delle garanzie, la collettività richiederebbe alla spesa sociale interventi più organici e risolutivi. Le trasformazioni dei processi produttivi non possono essere trascurate nel computo di efficacia e adeguatezza della spesa pubblica in tema di garanzia del reddito.

Alla generale incongruenza dell'assistenza sociale, si deve aggiungere l'inadeguatezza e l'irrazionalità -fonte di sperequazioni- che caratterizza anche il settore della previdenza, in particolare per quanto riguarda i sussidi di disoccupazione. Gli istituti della cassa integrazione, assai importanti e relativamente generosi, sono destinati, infatti, ai soli lavoratori industriali, mentre la cassa integrazione straordinaria esclude gli operai e gli impiegati delle imprese al di sotto dei quindici dipendenti. Ne resta, pertanto, escluso il mondo delle piccole imprese manifatturiere, in cui si determina un alto livello di precarietà. Del tutto esclusi dai sussidi di disoccupazione sono anche i lavoratori irregolari e il vasto mondo dei lavoratori autonomi, totalmente privi di qualsivoglia strumento a garanzia del reddito per i periodi di minor guadagno. Infine, si fa fortemente problematica la posizione dei lavoratori precari in senso stretto, costretti a passare da un impiego all'altro e a periodi anche lunghi d'inattività forzata. Non riuscendo a maturare l'anzianità contributiva minima richiesta per accedere al sussidio di disoccupazione o alla cassa integrazione, restano anch'essi privi di strumenti di tutela pur essendo a tutti gli effetti lavoratori subordinati.

La grandissima diffusione del lavoro in forma autonoma, diretta conseguenza della singolarizzazione del rapporto produttivo cui tende l'economia postfordista, mette a dura prova anche altri tradizionali strumenti previdenziali, primi fra tutti gli assegni al nucleo familiare. Questa importante erogazione esclude completamente i lavoratori non dipendenti, che peraltro non ricevono nulla neanche dalle Casse speciali, cui talvolta risultano iscritti, dato che queste ultime non assicurano di regola dal rischio di povertà.

Dal confronto con i modelli prevalenti in ambito europeo emerge, a livello ita-



liano, un'allocazione di risorse a protezione di alcuni rischi specifici decisamente insufficiente, pur nel quadro di un'incidenza percentuale della spesa sociale sul Pil non troppo dissimile dalla media Ue. L'Italia infatti spende il 4 per cento del Pil in prestazioni a favore della famiglia e dell'infanzia, a fronte di un 8 per cento speso in media nella Ue. Per la voce "disoccupazione" spende solo l'1,6 per cento (la media europea è del 6,2 per cento) e solo lo 0,3 per cento (contro il 3,6 per cento della Ue) per "abitazione ed esclusione sociale".

La difformità più macroscopica, però, è data senza dubbio dall'assenza, nel nostro Paese, di una misura universalistica di ultima istanza. Unica in ambito europeo, assieme alla Grecia, l'Italia non dispone di uno strumento di intervento capace di affrontare tutte le situazioni di bisogno e di esclusione sociale, a partire da una distinzione formalizzata dei rischi e dei beneficiari.

La sperimentazione, avviata nel 1998, del cosiddetto "reddito minimo di inserimento" risponde proprio alla necessità di una misura a carattere universalistico posta a garanzia del reddito. Il governo Berlusconi, dopo aver sospeso la sperimentazione di tale misura, ha annunciato l'adozione, su nuove basi, di uno strumento denominato "reddito di ultima istanza", i cui contorni, per la verità ancora pochi chiari, sono stati delineati dal *Libro bianco sul welfare* diffuso nel febbraio 2003 dal *Ministero del welfare*. A ciò si aggiungano le numerose iniziative regionali, prima fra tutte l'introduzione del "reddito di cittadinanza" da parte della Regione Campania, le quali, pur in assenza di una regolamentazione nazionale, hanno quanto meno contribuito ad aprire un dibattito e a segnalare con forza l'esistenza di un problema irrisolto.

Stilare un bilancio della sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento, seppur pensato solo per i soggetti più poveri e in condizioni di estremo disagio sociale, è importante per la ricerca di una normativa soddisfacente in tema di reddito garantito. La misura consisteva in una parte monetaria (che arrivava ad un massimo di 274 euro mensili per un persona singola e di 660 euro per una famiglia di quattro persone) e in una parte tesa ad ottenere l'attivazione dei beneficiari, con progetti personalizzati di inserimento sociale (offerte occupazionali, formative, riabilitative, eccetera). L'impianto generale sembrava discostarsi, ad esempio, dalla filosofia vigente nel sistema svedese o in quello britannico, nei quali sussiste un obbligo rigoroso ad accettare ogni proposta di lavoro giudicata idonea. Nel Rmi nostrano si richiedeva al beneficiario una disponibilità anche di diverso tipo, per esempio a seguire corsi o progetti di formazione, ad intraprendere attività di cura o simili.

La criticità più evidente emersa nel periodo di sperimentazione del Rmi è quella relativa all'inadeguatezza delle misure di sostegno e di reinserimento poste in essere dai Comuni, che spesso non sono stati in grado, per ragioni ben comprensibili, di predisporre strumenti adeguati tesi ad ottenere un effettivo reinserimento sociale e lavorativo dei beneficiari. Il singolo Comune, infatti, ben difficilmente potrà avere a disposizione reti istituzionali, imprenditoriali e sociali capaci di intervenire sulle reali cause dell'esclusione sociale. Come è stato ben sintetizzato, "senza un mercato del lavoro funzionante, e dati i vuoti di copertura del welfare italiano, uno schema di reddito minimo rischia seriamente di cadere vittima di un sovraccarico funzionale" (Stefano Sacchi, *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Urge Working paper, Torino, 2005).

L'assenza di una  
safety net

L'Rmi in Italia

Si è riscontrata, insomma, una generale incapacità di gestire proprio quei programmi di inserimento sociale, che dovevano costituire, al contrario, il lato qualificante della misura. Sicché solo una piccola percentuale dei beneficiari è stata effettivamente ricollocata nel mercato del lavoro, e posta in grado di provvedere autonomamente ai propri bisogni; l'aspetto prevalente della misura è stato, a conti fatti, quello di mero sostegno del reddito.

Certamente occorre tener conto della difficilissima, talvolta disastrosa, condizione sociale dei Comuni nei quali è stata avviata la sperimentazione; si pensi che in alcune aree comunali interessate all'erogazione del Rmi beneficiava della misura addirittura il 90 per cento della popolazione. Le tendenze emerse in aree così depresse economicamente non possono perciò essere estese automaticamente a tutto il resto del territorio nazionale. Resta il fatto però che, vista la debolezza dell'intero welfare italiano, una eventuale reintroduzione a regime di una misura simile al Rmi già sperimentato finirebbe per far ricadere su questa misura tutti i bisogni sociali insoddisfatti.

Insomma, è legittimo prevedere che ricadrebbero sull'Rmi le funzioni che dovrebbero invece essere assolte dai deboli o inesistenti schemi di protezioni per disoccupati, disabili, anziani, individui soli, eccetera.

Un schema di protezione simile al cosiddetto "reddito di base diretto e indiretto" appare, vista la specifica situazione italiana, la soluzione migliore sia per evitare i fenomeni, sopra segnalati, di "sovraccarico funzionale", sia per iniziare ad intervenire in modo adeguato su tutti i rischi sociali finora del tutto, o quasi del tutto, privi di protezione.

## Verso un'ipotesi di riforma

L'inadeguatezza dell'attuale sistema welfaristico, le disparità di trattamento cui dà luogo, la totale assenza di una misura di sostegno di ultima istanza, rendono necessario, e non più differibile, la definizione di adeguate ipotesi di riforma. A tal proposito sono stati presentati numerosi disegni di legge, mai discussi approfonditamente in Parlamento, che paiono perseguire un duplice obiettivo:

- 1) allargare le maglie dei sussidi di disoccupazione, aumentando debolmente la generosità ed estendendo la platea dei beneficiari;
- 2) introdurre definitivamente un reddito minimo d'inserimento.

L'Italia, rafforzando le misure previdenziali di sostegno al reddito e introducendo *ex novo* una formula di tipo universalistico, potrebbe raggiungere gli standard europei. Tuttavia, le modificazioni intervenute sugli assetti produttivi e sulle strutture del mercato del lavoro richiedono, in tutta Europa, un sostanziale ripensamento del welfare, al fine di salvaguardarne l'ispirazione e l'efficacia. La perdita centralità del lavoro subordinato a tempo indeterminato porta con sé diversi effetti che non mancano, ovviamente, di ripercuotersi sullo stato sociale, sottoposto a tensioni sempre crescenti. Il ritardo italiano rispetto ai modelli

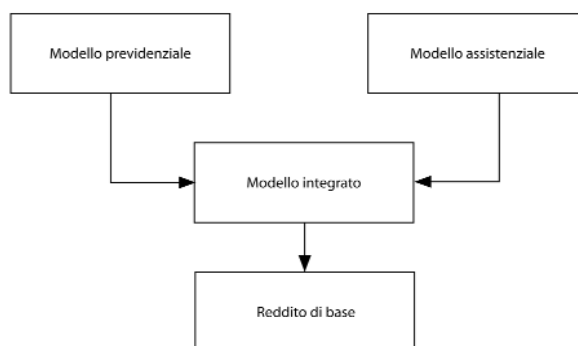
tradizionali del welfare europeo, comunque, non è colmabile semplicemente con un'operazione d'adeguamento ai canoni prevalenti nella Ue. La legge sulla protezione del reddito in Italia potrebbe in realtà partire da un punto più avanzato e maggiormente adeguato rispetto gli altri paesi europei nell'affrontare le trasformazioni avvenute in questi anni.

Contestualmente, sarebbe necessario riconsiderare la disoccupazione non più come un fenomeno transitorio e marginale, che riguarda una percentuale trascurabile di lavoratori; la disoccupazione (nell'accezione che comprende entrambe le ipotesi di lungo periodo e di breve periodo) è un dato ormai strutturale nelle economie occidentali. Il rischio di scendere sotto la soglia di povertà non è più un problema che riguarda solo categorie "tradizionali", come anziani, disabili o membri di famiglie numerose, ma tende a coinvolgere un numero complessivamente crescente di lavoratori, soprattutto quelli maggiormente precarizzati, con rapporti di lavoro discontinui.

L'analisi fin'ora condotta offre alcuni spunti di riflessione circa la natura e le modalità di finanziamento della nuova misura di garanzia del reddito. Senza entrare in eccessivi dettagli, si può ipotizzare che un eventuale "reddito di base" potrebbe puntare alla riunificazione e al riassorbimento di alcune misure welfaristiche già esistenti, sia di natura assistenziale, sia di natura previdenziale. Le erogazioni oggi distribuite a titolo di sussidio di disoccupazione e a titolo di cassa integrazione potrebbero essere ripensate e rimodulate nell'ambito del nuovo sistema. Una volta assunto come strumento di intervento, il reddito garantito potrebbe integrare l'assegno al nucleo familiare, che nel sistema vigente è attribuito ai cittadini che abbiano la qualifica di lavoratori. Inoltre, la pensione sociale o l'integrazione al minimo agli anziani bisognosi potrebbe trovare una collocazione nell'ambito del nuovo disegno di riforma. In breve, se si introdurrà un "reddito di base" per tutti i soggetti che non raggiungono una determinata soglia di ricchezza, non avranno ragion d'essere tutte le misure che allocano risorse a vario titolo a soggetti che si trovano in condizioni particolari, siano essi disoccupati, anziani, poveri o altro. La nuova misura a carattere universalistico riassorbirebbe senza difficoltà le precedenti misure particolaristiche.

Il reddito di base potrebbe nascere dalla parziale fusione di misure preesistenti, ponendosi al di là della tradizionale distinzione tra misure aventi carattere assistenziale o quelle di tipo previdenziale. Non si percepisce il reddito perché si è contribuito al suo finanziamento per via previdenziale, né perché si appartiene a una particolare categoria di bisognosi (poveri, anziani, disabili): il dispositivo welfaristico verrebbe invece azionato in favore del cittadino in quanto tale.

### Modelli di protezione del reddito verso l'integrazione



Ciò implicherebbe il tendenziale superamento della distinzione tra previdenza e assistenza, anche se non pare auspicabile, né necessaria, la completa fusione e scomparsa dei due settori. La previdenza pubblica potrebbe continuare ad assicurare i consociati contro determinati rischi (per esempio gli infortuni sul lavoro o la maternità), al fine di garantire ai lavoratori un livello di reddito superiore alla soglia che il nuovo reddito garantito saprà offrire. Anche i servizi sociali continuerebbero a svolgere un ruolo assai prezioso in favore di categorie determinate di beneficiari, quali i poveri, i disabili, offrendo loro, in aggiunta al reddito di base, anche degli interventi più direttamente mirati al reinserimento sociale. È, infatti, comprovato che le situazioni più complesse di esclusione sociale non possono essere superate fornendo ai soggetti semplicemente un potere d'acquisto tale da permettere loro di fuoriuscire dallo stato di indigenza. I soggetti beneficiari potrebbero, infatti, essere "accompagnati" da misure parallele di sostegno, quali corsi di formazione, offerte di lavoro, assistenza materiale: tutte forme d'intervento che sono il terreno d'azione privilegiato dei servizi sociali.

### Il ruolo delle Regioni nella protezione del reddito

Bisogna ora definire le *competenze*, ossia l'ambito di attribuzione del potere decisionale in merito all'introduzione del reddito di base ad una, piuttosto che ad un'altra, articolazione territoriale del potere centrale. In particolare va chiarito se le competenze in materia spettino allo Stato o alle Regioni, compatibilmente con le rispettive capacità di bilancio che esulano da una valutazione affrontata in questa sede. Il problema delle competenze è acuito dal generale processo di decentramento amministrativo iniziato nella seconda metà degli anni Novanta in molti settori, compreso quello, di nostro interesse, dei servizi socia-

li. A ciò si aggiunga che tale processo di decentramento è stato suggellato e concluso dalla legge costituzionale 3/2001, che ha interamente riscritto il Titolo V della Costituzione, in specie l'art. 117 che regola il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Ogni ricerca tesa alla individuazione del riparto di competenze, in una qualsiasi materia, fra Stato e Regioni, deve muovere necessariamente dall'analisi del testo nel nuovo articolo 117. La completa riformulazione di questo articolo ha portato ad un totale ribaltamento della precedente suddivisione della potestà legislativa fra Stato e Regioni. Il nuovo testo opera una distinzione tra **potestà legislativa esclusiva dello Stato** (nelle diciassette materie indicate dal secondo comma dell'art. 117), **potestà legislativa concorrente** (nelle materie individuate dal comma terzo, rispetto alle quali lo Stato può determinare i principi fondamentali, mentre alle Regioni spetta la legislazione di dettaglio) e **potestà legislativa esclusiva delle Regioni** (in tutte le altre materie, cosiddette "innominate", non espressamente previste dai commi due e tre dell'art. 117).

La novità più evidente della riforma costituzionale consiste nel fatto che allo Stato non spetta più la potestà legislativa generale, bensì un potere regolatore che può essere esercitato solo negli ambiti oggettivi analiticamente individuati dall'art. 117. Alle Regioni spetta invece la **competenza residuale**, il che non rende necessariamente ridotto il loro spazio di operatività e di intervento; si realizza anzi un vero e proprio effetto devolutivo, che ne amplia enormemente la potestà legislativa.

Ebbene, l'analisi circa il riparto di competenze in tema di garanzia del reddito potrà essere affrontata secondo l'impostazione che ha guidato tutto il nostro lavoro, ossia muovendo dall'analisi del sistema vigente, osservando il riparto di competenze esistente nei settori della previdenza e dei servizi sociali, e di qui derivare una possibile risposta circa l'ambito di attribuzione di competenza in tema di "reddito di base".

Quanto alla **previdenza sociale**, non vi è dubbio che essa sia attribuita per intero alla potestà sovrana dello Stato; le varie forme di assicurazione contro la disoccupazione, così come l'erogazione degli assegni familiari, o anche le integrazioni al minimo delle pensioni, eccetera, sono in tutto e per tutto regolate dalla legge statale; al livello statale avviene anche il reperimento delle risorse (attribuite di regola all'Inps) e la successiva distribuzione ai consociati aventi diritto. Tale situazione di fatto è del resto pienamente in linea con il dettato costituzionale (anche tenuto conto della riforma del 2001), e in particolare con il disposto dell'art. 38, a mente del quale:

"i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria".

L'art. 38, quanto alle competenze soggiunge:

"ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato".

Inoltre il nuovo art. 117 attribuisce alla competenza statale la determinazione dei principi generali in tema “di tutela e sicurezza del lavoro”, dunque anche in tema di garanzia contro il rischio di disoccupazione e di assenza di reddito. La lettera “o” del secondo comma del nuovo art. 117 Cost. inserisce perentoriamente tra le materie di competenza esclusiva statale quella denominata “previdenza sociale”.

Quanto al settore dell'**assistenza** non sembra possibile pervenire a conclusioni così semplici e sicure. Occorre precisare, in primo luogo, che il nuovo testo dell'art. 117 Cost. ha portato la scienza giuridica a ritenere, unanimemente, che l'assistenza sociale, in quanto materia innominata, sia stata lasciata tra le materie attribuite alla esclusiva potestà legislativa regionale. Tuttavia, anche se è indubbio che tale materia rientra oggi nel dettato di cui all'art. 117 comma 4, è altrettanto vero che la lettura del problema risulterebbe falsata se non la si connettesse, anche in questo caso, all' enunciato generale di cui all'art. 38 Cost., con il quale, oltre che riconoscersi il diritto all'assistenza sociale, si prevede che la stessa venga erogata mediante “organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato”. Pertanto l'omissione della materia “assistenza sociale” da quelle nominate nell'art. 117 non comporta la sua automatica collocazione nello spazio di competenza esclusiva regionale.

Si deve aggiungere poi che la legge ordinaria statale accorda ampie libertà di intervento agli Enti locali, e in primo luogo ai Comuni, anche sotto il profilo organizzativo; parrebbe così che, nonostante la valorizzazione del ruolo delle Regioni in tema di assistenza, ovvero l'attribuzione di competenza residuale, rimanga tuttavia piuttosto ristretto il potere di intervento delle stesse, strette come sono tra la doppia morsa dei vincoli statali, da un lato, e dei vincoli locali, dall'altro.

Per delineare l'esatto contenuto della competenza regionale nella materia dell'assistenza sociale occorrerà comunque ancora del tempo, finché non si sarà giunti ad una esatta ricostruzione dei limiti costituzionalmente posti all'attività statale; per il momento si è assai lontani dal raggiungimento di una soluzione certa, chiara e condivisa: il nostro ordinamento impiegherà ancora degli anni prima di metabolizzare del tutto la recente riforma del Titolo V.

Concludendo, dall'analisi del testo costituzionale non si ricava una risposta univoca alla domanda circa la riferibilità delle competenze decisionali in tema di reddito garantito. Muovendo per analogia dal computo delle competenze in tema di previdenza e di assistenza sociale, abbiamo però osservato come, complessivamente, appaia predominante lo spazio di intervento attribuito allo Stato. Una diversa, e forse maggiormente opportuna, prospettiva di indagine può però essere aperta dall'interpretazione della norma di cui all'art. 117 comma 2 lettera “m”, quella che attribuisce alla competenza esclusiva statale il compito “di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

È difficile sottovalutare l'importanza di questa norma, forse la più interessante

di tutta la recente riforma del Titolo V. Con questa norma, per la prima volta, fa ingresso nel nostro ordinamento l'espressione "diritti sociali". Si noti, inoltre, che questi diritti sociali vengono ricollegati ai diritti civili per assumere, una volta enunciati con legge ordinaria, la natura di veri e propri diritti soggettivi, riconosciuti a tutti ed esigibili, ossia azionabili per via giurisdizionale qualora venissero violati o non sufficientemente garantiti dagli enti pubblici chiamati a soddisfarli.

Nel solco di questa norma costituzionale può trovare inoltre riposta l'annosa questione, più volte portata all'attenzione della Corte costituzionale, circa la priorità da accordare alle esigenze di bilancio e alla buona tenuta dei conti pubblici, ovvero alla tutela dei cittadini nelle situazioni di bisogno, indipendentemente dalla spesa pubblica che tale opzione politica può comportare. Ebbene, se in passato alcuni diritti costituzionalmente riconosciuti sono stati compresi proprio in virtù dell'interesse, anch'esso di rango costituzionale, a un bilancio statale sano, oggi la situazione pare possa dirsi diversa. Il legislatore, proprio in virtù dell'art. 117 comma 2 lettera "m", è chiamato ad *individuare i diritti sociali essenziali, che per nessuna ragione possono essere violati*.

La nozione di "livelli essenziali", inoltre, non va intesa in modo restrittivo, alla stregua di "livelli minimi", bensì come l'insieme degli interventi e delle misure del tutto appropriati e proporzionati al bisogno sociale concretamente ravvisabile; il livello essenziale è il livello necessario a sconfiggere il bisogno, a garantire cioè uno sviluppo completo della persona umana.

L'attuazione della norma costituzionale sui livelli essenziali implica l'individuazione, da parte dello Stato, di tutti i bisogni sociali che devono essere soddisfatti, in modo universalistico, sul suolo nazionale; all'individuazione dei bisogni andrà affiancata l'enunciazione di altrettanti diritti, che potranno, proprio in quanto diritti, essere azionati e individualmente rivendicati dal cittadino.

Ecco perciò, in tutta evidenza, che attorno alla norma in discussione pare potersi atteggiare una complessiva rimodulazione dell'edificio del welfare. Il diritto al reddito garantito potrà trovare un fondamento costituzionale proprio nel solco di questa norma - che introduce per la prima volta la nozione di diritti sociali - specificando altresì che essi devono essere programmati complessivamente sul piano nazionale e riconosciuti come un corpo unitario, indivisibile ed essenziale, cioè proporzionale e adeguato a liberare il cittadino dal bisogno. Quale il ruolo della Regione in questo quadro? Un ruolo sicuramente integrativo dell'intervento statale in tema di reddito garantito, provvedendo a soddisfare le esigenze poste al di fuori della sfera dell'essentialità. In definitiva, la Regione potrà garantire diritti sociali aggiuntivi, ritenuti coerenti con i propri interessi territoriali ed indirizzi politici; potrà inoltre ampliare, sulla base di specificità economiche, la platea dei soggetti beneficiari della prestazione posta a tutela del reddito e dei diritti sociali.

Si può conclusivamente ipotizzare un cammino che, in virtù della norma di cui all'art. 117 comma 2 lettera "m", porti all'introduzione, con legge dello Stato, di una misura posta a garanzia del reddito, che sia adeguata e sufficiente a soddisfare i diritti ritenuti "essenziali". Su questa base potrà poggiare l'ulteriore

intervento regionale, teso a salvaguardare, con risorse proprie, livelli ulteriori di diritti sociali. In attesa però che lo Stato realizzi una legge in merito al reddito garantito, questo non ha impedito ad alcune regioni, come quella Campana, di intervenire anticipatamente.



## Il reddito per chi, quando, quanto, come e da chi

*Cinque domande per ripensare la protezione del reddito*

Dopo aver articolato ampiamente le istanze di necessità socio-economiche di interventi legislativi a sostegno del reddito garantito, cercheremo ora di sintetizzarne modalità di erogazione e meccanismi di efficacia nella prospettiva di un'attuazione italiana del provvedimento. Il legislatore che volesse introdurre una misura come quella di un reddito garantito dovrà confrontarsi con alcuni parametri minimi di ragionamento, interrogandosi, in primo luogo, sui destinatari della misura (il reddito per chi), quindi sull'entità del provvedimento in merito a quantità monetaria erogata (reddito quanto), sulla sua durata (reddito quando), sulle modalità (reddito come). Infine, il legislatore dovrebbe individuare gli enti erogatori (reddito da chi). Abbiamo inteso fare il punto su questi parametri, tenendo presente le esperienze legislative europee.

### Il reddito per chi?

Gli scopi fondamentali di una misura posta a garanzia del reddito sono sostenere l'individuo nei momenti di bisogno e fronteggiare le cause di insicurezza e di esclusione sociale. Nel delineare una possibile platea di beneficiari di un reddito garantito occorre tenere in considerazione alcune questioni di ordine sociale già emerse in questo percorso di analisi.

Il concetto di povertà non è sufficiente, da solo, a decifrare la natura degli attuali fenomeni di impoverimento e marginalità cui dovrebbe rivolgersi un provvedimento di sostegno al reddito. La costellazione dei soggetti precarizzati, include, attualmente, lavoratori con salari che non garantiscono i livelli di sussistenza, individui con rapporti discontinui di lavoro, migranti, donne sole con figli, tutti soggetti impossibilitati a soddisfare bisogni sociali primari. A seguito delle trasformazioni produttive degli ultimi decenni, abbiamo assistito all'emergere di bisogni sociali propri di questi soggetti che modificano il profilo delle categorie tradizionalmente beneficiarie di provvedimenti di sostegno al reddito. Nel corso dell'analisi fin qui effettuata, abbiamo dato a questo processo il nome di *precarizzazione sociale*, un fenomeno in Italia, come nel resto d'Europa, che ha progressivamente spostato il *focus* delle priorità dall'individuazione di particolari categorie di soggetti in stato di povertà all'individuazione di una condizione generale di rischio di esclusione sociale.

Non per i poveri,  
ma contro il rischio  
generale di  
esclusione sociale

A queste condizioni dovrebbe corrispondere una strategia legislativa che vada al di là della semplice assistenza sociale e dell'inserimento lavorativo. Per realizzare appieno una società definibile come "inclusiva" è necessario delineare per-

Tendenze europee

corsi concreti volti ad individuare diritti di base assolutamente non riducibili nel diritto al lavoro, come la garanzia di accesso per tutti i cittadini a beni essenziali quali l'alloggio, le cure mediche, l'istruzione, la formazione. La filosofia del reddito minimo di inserimento francese istituito nel 1988 rappresenta simbolicamente, per la legislazione europea, la presa d'atto della necessità che la lotta all'esclusione sociale debba mirare all'allargamento costante dei confini della cittadinanza a tutta la popolazione<sup>33</sup>, a prescindere dunque dalla prestazione di lavoro. L'Rmi francese, infatti, ha dato l'avvio alla ristrutturazione dei sistemi di protezione sociale degli inizi degli anni Novanta. Tale percorso, pur non esente da criticità, ha condotto comunque all'introduzione, nella maggior parte dei paesi europei, di reti di ultima istanza. Il nostro è l'unico paese europeo, insieme alla Grecia, che ancora non si è dotato di un simile sistema.

Vediamo quali sono i caratteri principali delle legislazioni europee in merito alla scelta dei destinatari del provvedimento.

- **In quasi tutti i paesi europei il dispositivo prevede un *diritto soggettivo chiaro***, anche se in alcuni, come Spagna e Austria, vigono criteri di discrezionalità.

- **Il provvedimento è destinato a coloro che vivono sotto una certa soglia di reddito** (sia esso il salario minimo, la pensione sociale o altro). Appare evidente che questo è un indicatore essenziale per comprendere a quale platea di beneficiari rivolgersi e, dunque, a quale filosofia politica ispirarli. Nel corso del paragrafo descriveremo alcuni strumenti atti alla individuazione delle fasce sociali potenzialmente interessate dal provvedimento.

- **I beneficiari del provvedimento sono singoli individui**. Fa eccezione la Spagna, dove a beneficiarne sono le famiglie. In pressoché tutti i paesi europei tale diritto è riconosciuto come soggettivo e individuale. Tale orientamento sembra ad oggi l'unico percorribile, tanto più se consideriamo le trasformazioni avvenute in Europa e in Italia in seno alle strutture sociali di base quali la famiglia<sup>34</sup>.

- **La residenza e non la nazionalità è requisito indispensabile per accedere agli schemi di sostegno al reddito**. I paesi europei con fenomeni di immigrazione decennale hanno una radicata impostazione tesa al riconoscimento etnico e culturale nelle politiche sociali, dunque orientano la protezione del reddito anche verso i cittadini immigranti residenti.

- **L'età minima degli aventi diritto varia in Europa tra i 16 e i 25 anni**.

---

<sup>33</sup> De Rita C. e G. Monaldi, *Orientamenti europei in materia di sicurezza sociale: una rassegna dei dispositivi di ultima istanza*, Isfol, 2003.

<sup>34</sup> In Italia, negli ultimi dieci anni, sono aumentate le famiglie unipersonali, passate dal 19,8 per cento al 24,3 per cento del totale delle famiglie. Sono, inoltre, raddoppiate le coppie non coniugate e i nuclei familiari monogenitoriali (madre con figlio o padre con figlio) che rappresentano oggi il 13,1 per cento del totale delle famiglie (Istat, *14° Censimento della popolazione*, 2004).

Nella scelta dell'età di accesso molto dipende dalla portata dell'investimento finanziario<sup>35</sup>, più che dall'inquadramento teorico del provvedimento. Considerando le specificità della situazione italiana, rileviamo che una adeguata calibratura del requisito dell'età combinata a quello dell'individualità del diritto potrebbe impostare il nostro welfare a vantaggio dei soggetti più esposti ai fenomeni di precarizzazione. Le difficoltà di questa fascia di popolazione sono riscontrabili nelle statistiche ufficiali che vedono gli italiani tra i soggetti che più a lungo in Europa permangono nei nuclei familiari di origine<sup>36</sup> non avendo nessun tipo di sostegno, come invece avviene negli altri paesi<sup>37</sup>.

Mentre la determinazione degli altri principi generali è intuitiva, per ciò che concerne la scelta dei destinatari in riferimento alla soglia di povertà, è necessario un approfondimento. Vedremo nel dettaglio gli strumenti di misurazione in essa usati.

### Strumenti di base per l'individuazione delle fasce reddituali degli aventi diritto al sostegno del reddito

La determinazione della soglia di povertà è uno degli indicatori per la definizione dei parametri delle politiche di welfare. Le misure della povertà in Italia e in

<sup>35</sup> A titolo di esempio citiamo il caso della Francia. Nell'ultimo passaggio di riforma dell'Rmi avvenuto nel 2003, nonostante l'esplicita perplessità governativa nell'escludere dal dispositivo una fascia di giovani in cerca di un primo inserimento, il limite di età per questioni di sostenibilità finanziaria è stato mantenuto a 25 anni.

<sup>36</sup>La tavola che segue è un estratto dell'indagine comparativa sulla fertilità nei paesi europei. (elaborato Istat su dati Onu, *Fertility and family surveys*, 2000).

	maschi	femmine
	uscita fam. or.	uscita fam. or.
<b>AUSTRIA</b>	21.4	19.1
<b>BELGIO</b>	23.7	21.7
<b>FRANCIA</b>	22.1	20
<b>GERMANIA OVEST</b>	23	21
<b>ITALIA</b>	27.2	23.8
<b>OLANDA</b>	21.8	19.5
<b>NORVEGIA</b>	22	20.2
<b>SPAGNA</b>	26.5	23.8

<sup>37</sup> Ci si riferisce, in particolare, ad alloggio e formazione. In alcuni paesi europei, come Germania e Danimarca, con i 25 anni di età scatta un aumento della quota monetaria di reddito erogato che tutela l'autosufficienza dei percorsi di inserimento sociale dei giovani nella società. In generale, politiche di sostegno al reddito per i giovani sono presenti in tutta l'Europa continentale e del Nord, ne sono un esempio le agevolazioni sull'affitto per giovani single, per le coppie, con e senza figli (indipendentemente dal fatto che siano sposate), per i genitori soli o per la durata delle borse di studio. Per quanto concerne l'Italia, sappiamo che è il paese con il più basso tasso di natalità in Europa e, a questo proposito, l'indagine *Fertility and family surveys* mostra una correlazione diretta tra politiche di sostegno al reddito a favore dei giovani e livelli di natalità generale.

Europa sono prodotte dalle statistiche ufficiali. Fino al 1995 gli indicatori calcolati hanno fatto riferimento alla *povertà relativa*. A partire da quella data, sono stati introdotti anche indicatori basati sul concetto di *povertà assoluta*.

In generale, per misurare la povertà è necessario disporre della *distribuzione di reddito* o della *spesa per consumi* relativa alla popolazione oggetto di studio. In entrambi i casi la statistica ufficiale italiana, nella classificazione delle famiglie, non fa riferimento al loro reddito, ma alla spesa sostenuta per l'acquisto di beni e servizi, essendo il reddito una variabile difficilmente rilevabile. I dati di riferimento attualmente utilizzati nel nostro paese, quindi, sono costituiti dalle informazioni rilevate dall'Istat mediante *l'indagine annuale sui consumi delle famiglie*.

**- La povertà assoluta sta ad indicare una carenza di beni e servizi considerati essenziali nella comunità di riferimento.** Per misurare la povertà assoluta viene definito un paniere di beni e servizi essenziali, in grado di assicurare alle famiglie uno standard di vita ritenuto accettabile nella comunità di riferimento. Una volta definito il paniere è necessario procedere alla sua valutazione monetaria, ovvero alla valutazione dell'ammontare monetario necessario per acquistare i beni e i servizi inclusi nel paniere stesso. Secondo questa definizione una famiglia viene considerata povera se le sue disponibilità economiche sono inferiori al valore monetario del paniere. *La povertà assoluta è, quindi, definita come l'impossibilità di acquistare determinati beni e servizi indipendentemente dal livello standard medio di vita della popolazione di riferimento.*

**- La povertà relativa sta ad indicare una situazione di svantaggio di alcune persone o famiglie rispetto ad altre** e, in questo senso, fornisce una misura delle disuguaglianze presenti all'interno della popolazione. La linea di povertà relativa si sposta di anno in anno a causa della variazione dei prezzi al consumo e della spesa per consumi delle famiglie in termini reali e, dunque, dei loro comportamenti di consumo. In funzione di un qualche parametro della distribuzione della spesa per consumi, vengono determinati dei valori "soglia" in base ai quali classificare le famiglie. La classificazione può essere effettuata secondo le modalità di un carattere dicotomico (povera e non povera). In questo caso viene determinato un solo valore soglia  $S_0$  (linea di povertà).

Una famiglia viene classificata come povera se la sua spesa per consumi è inferiore od uguale al valore soglia. La classificazione in genere viene effettuata su una gradazione del livello di povertà che implica quattro modalità: "sicuramente povera", "appena povera", "quasi povera", "certamente non povera". In questo caso occorre definire tre valori soglia ( $S-1 < S_0 < S+1$ ). Una famiglia viene classificata come "sicuramente povera" se ha una spesa per consumi minore od uguale a  $S-1$ ; "appena povera" se la spesa è maggiore di  $S-1$  e minore od uguale a  $S_0$ ; "quasi povera" se la spesa è maggiore di  $S_0$  e minore od uguale a  $S+1$ ; "certamente non povera" se la spesa è maggiore di  $S+1$ . *La povertà relativa è, quindi, definita in relazione al livello standard di vita medio della popolazione di riferimento e non sulla possibilità o meno di acquistare beni e servizi ritenuti essenziali.*

## Stato di povertà e tipologia di famiglia dei destinatari

Indipendentemente dall'approccio utilizzato, *nel misurare la povertà occorre tenere conto della diversa struttura delle famiglie, sia con riferimento al numero di componenti che alla loro composizione secondo caratteristiche correlate ai consumi (per esempio l'età)*. Si può procedere in due modi diversi: calcolando una soglia di povertà in corrispondenza di ogni tipologia di famiglie o calcolando una sola soglia per una famiglia standard. Nel primo caso, la spesa della famiglia caratterizzata da una certa struttura può essere confrontata con la soglia di povertà delle famiglie aventi la stessa struttura. Nel secondo caso, prima del confronto, è necessario ricondurre la spesa della famiglia con una determinata struttura alla spesa della famiglia presa come standard. In altri termini, si calcola la spesa equivalente utilizzando un'opportuna scala di raccordo (o conversione).

L'Istat calcola due indici di povertà: *l'incidenza della povertà e l'intensità della povertà*. L'incidenza della povertà è data dal rapporto tra il numero delle famiglie povere e il numero totale delle famiglie residenti. L'intensità della povertà misura di quanto la spesa media delle famiglie classificate come povere si discosta dalla linea di povertà.<sup>38</sup>

E' in generale previsto un altro indice che esprime la condizione economica degli individui e delle famiglie: il cosiddetto Ise, ossia l'indicatore della situazione economica. Questo strumento, introdotto con il D.Lgs. 31-3-1998, n.109, si basa sui seguenti punti fondamentali: *rispetto alla situazione economica relativa della famiglia anagrafica* (l'indicatore prende in considerazione sia i redditi correnti che il complesso della situazione patrimoniale); *rispetto al patrimonio familiare sono previste delle franchigie per la disponibilità di risparmi liquidi* (fino a circa 15 mila euro) *e delle detrazioni per la proprietà di un'abitazione di valore inferiore a circa 50 mila euro* (dal reddito familiare percepito si detraggono le spese sostenute a titolo di canone di locazione). Dall'insieme di questi parametri si ottiene una cifra, conteggiata in euro, che viene successivamente divisa per dei coefficienti fissi, determinati dalla legge, che crescono in relazione all'aumentare dei componenti il nucleo familiare. Tale coefficiente tiene conto anche della presenza di portatori di handicap nel nucleo familiare, nonché della eventuale assenza di uno dei due genitori.

Le legge prevede che l'indice Ise debba essere utilizzato per selezionare l'accesso alle prestazioni assistenziali

“non destinate alla generalità dei soggetti o comunque collegate [...] a determinate situazioni economiche”.

Attualmente le prestazioni per le quali la prova dei mezzi viene effettuata attraverso l'Ise sono: l'assegno ai nuclei familiari numerosi, l'assegno di maternità, l'Rmi, le borse di studio universitarie, i servizi di asilo nido, mense scolastiche e assistenza domiciliare, le prestazioni in genere erogate dai Comuni. Sono, invece, escluse dall'ambito applicativo dell'Ise le integrazioni al minimo delle pensioni e le pensioni o gli assegni di invalidità.

---

<sup>38</sup> In allegato: *Gli indici di povertà: dettaglio statistico*.

## Reddito quando?

Altrettanto importanti nella determinazione dell'efficacia e della qualità della misura posta a garanzia del reddito sono le questioni legate all'articolazione concreta dell'accesso al beneficio e alla sua decadenza. Ciò che abbiamo definito condizioni di accesso e vincoli di mantenimento<sup>39</sup> influenzano il grado di copertura della norma.

Disoccupazione  
e indigenza

Dall'analisi svolta si sottolinea l'esigenza di un provvedimento di sostegno al reddito che riesca ad intervenire nei casi di squilibrio sociale indotto dalla precarietà, laddove gli individui sono posti di fronte ad una disuguaglianza di opportunità dovuta all'assenza di un reddito adeguato. Questo obiettivo può essere raggiunto con le politiche attive di natura *previdenziale*, atte a garantire un accesso stabile al reddito nei periodi di disoccupazione, ma anche in un quadro di politiche passive di natura *assistenziale*, pensate per intervenire una volta accertato lo stato di bisogno. Nel primo caso, avremmo un sussidio che interviene nei momenti di disoccupazione mediante l'erogazione di una quota percentuale della retribuzione percepita nel periodo di lavoro, come avviene, in alcuni casi, anche in Italia<sup>40</sup>. Nel secondo caso, avremmo una misura di assistenza per far fronte a situazioni di indigenza con l'erogazione di una quota di entità predeterminata e uguale per tutti.

Anche in Europa le erogazioni di sostegno al reddito sono articolate secondo questa logica. In ambito europeo, questo doppio binario mostra di non adattarsi completamente alle mutate esigenze di protezione sociale. Spesso resta, infatti, escluso dall'accesso ai sussidi di disoccupazione chi ha un rapporto con il mercato del lavoro tanto discontinuo da non poter maturare i contributi previdenziali, come pure chi ha un lavoro continuo, ma a basso reddito.

Tendenze europee

Il rischio di esclusione assume ad oggi la forma di condizione generale, come ci indicano i piani di azione nazionali per l'inclusione sociale, più volte citati e come si evince dal mutato orientamento dei dispositivi europei nei confronti dell'assistenza e dei servizi sociali. Lo prova il fatto che *tutte le azioni di inserimento sociale e lavorativo previste per i beneficiari di sussidio (di carattere formativo, lavorativo, di promozione sociale), ovvero quei soggetti considerati forza-lavoro attiva in temporaneo stato di disoccupazione, sono state progressivamente estese ai beneficiari dell'assistenza sociale*. Tra gli altri ricordiamo a titolo esemplificativo, il caso dell'Olanda dove, con la riforma del 1996, l'*Algemeen bijstand wet (Abw)* o reddito minimo garantito, diventa un unico dispositivo che ingloba anche il sussidio per i disoccupati. D'altro canto, per entrambe le forme di sostegno, è aumentato il grado di obbligatorietà a sottoporsi a programmi di reinserimento, così come è più pressante anche l'obbligo dei beneficiari a reintegrarsi accettando l'offerta di lavoro in quel momento disponibile.

- In generale si è visto che **i sussidi scattano in caso di disoccupazione**, con prestazioni previdenziali di entità proporzionale ai contributi versati e per un

---

<sup>39</sup> Vedi capitolo *Reddito in Europa*.

<sup>40</sup> Vedi capitolo *Il sistema del welfare in Italia*.

tempo che varia da paese a paese: dalla Danimarca in cui, maturato un certo tetto di contribuzione, si acquisisce il diritto a 5 anni di sussidio, all'Italia, dove, dopo 2 anni di versamenti all'Inps, si ha diritto ad 1 anno di sussidio. Una semplice aritmetica della condizione sociale di precarietà può facilmente far dedurre che, anche all'interno di un impianto classico di tipo contributivo, una condizione economica di eleggibilità come quella posta dalla normativa italiana, rende completamente vano il già limitato strumento del sussidio di disoccupazione. In Inghilterra, ad esempio, la *Jobseeker's allowance* ha natura sia contributiva (*contribution based*) per colui che ha versato un certo numero di contributi, che assistenziale (*income based*) per chi non ha versato contributi sufficienti.

L'assistenza **sociale scatta quando si accerta lo stato di bisogno degli individui in riferimento ad una certa soglia di reddito**. Nei paesi europei la durata del provvedimento è tendenzialmente illimitata (non lo è in Francia, Spagna e Portogallo dove però è suscettibile di rinnovo). In alcuni paesi come Francia e Germania, al fine di determinare con certezza il momento in cui, data la condizione economica, è possibile accedere all'assistenza, i redditi da lavoro possono essere in parte non considerati nella valutazione complessiva del reddito del richiedente, così come è irrilevante la proprietà di immobili se si accetta il loro uso abitativo. Queste misure possono sommarsi ad altri contributi di natura assistenziale. In Finlandia, a partire dal 2002, le misure previste propongono una combinazione tra assistenza e un piccolo ammontare di reddito guadagnato. In via sperimentale è stato introdotto un meccanismo che, nel definire quando il richiedente è in possesso dei requisiti, prevede la possibilità di sommare ad un salario l'erogazione dell'assistenza fino ad un ammontare tale per cui l'assistenza risulti non superiore al 20 per cento del salario percepito.

**Le disposizioni normative europee in materia prevedono il rispetto di certe condizioni per il mantenimento del beneficio da parte del destinatario** e definiscono anche i criteri di cessazione dell'erogazione, ossia determinano *quando* il beneficio decade. Durante il periodo di copertura previdenziale gli individui beneficiari del sussidio devono seguire un piano di inserimento che prevede una serie di azioni volte alla loro reimmissione nel mercato del lavoro. Il ritorno all'autonomia sociale dell'individuo e, soprattutto, al suo inserimento lavorativo, sono gli obiettivi principali di queste misure. L'accento sulla volontarietà di tali azioni varia da paese a paese come varia l'eventuale sospensione o negazione del contributo nel caso di rifiuto da parte dell'individuo percettore di sottostare a questo piano d'inserimento. Negli ultimi anni tale strategia di "reinserimento sociale" è stata estesa anche ai percettori di assistenza. Come abbiamo avuto modo di vedere<sup>41</sup>, l'orientamento di tali riforme va verso una maggiore obbligatorietà delle azioni di integrazione nei programmi di assistenza. Lungo questa linea di intervento, le condizioni di accesso e di mantenimento degli schemi di assistenza si sono fatte più stringenti e meno inclusive. Corollario di questa filosofia di "attivazione sorretta" contro il presunto rischio

---

<sup>41</sup> Vedi capitolo *Il reddito garantito in Europa*.

di disincentivazione al lavoro, è la richiesta di disponibilità all'inserimento lavorativo (e ciò vale sia per i sussidi di disoccupazione che per l'assistenza sociale)<sup>42</sup>, un'obbligazione cui corrisponde una sanzione. Va detto comunque che tale obbligatorietà, in particolare legata al lavoro, in molti paesi viene definita in base alla "adeguatezza" dell'inserimento professionale a partire dalle competenze o alle esperienze pregresse del soggetto beneficiario. D'altro canto, abbiamo spiegato come tali orientamenti derivino da esigenze di riordino finanziario in quanto, più cresce l'esigenza sociale di misure per il sostegno al reddito, tanto più, a parità di politiche di spesa, i bilanci pubblici risultano insufficienti. Ciò dimostra quanto l'articolazione di un piano di sostenibilità finanziaria sia un aspetto rilevante per un progetto di sostegno al reddito. Relativamente alla sua introduzione in Italia, non è possibile evitare alcune considerazioni in merito. In un contesto di stagnazione economica, come il nostro, in cui la precarizzazione del mercato del lavoro ha acuito il divario sociale, una misura di sostegno al reddito che fosse debole in termini di quantità erogata e forte nel produrre obblighi rispetto al mercato del lavoro, potrebbe favorire una dinamica di dequalificazione professionale, di ribasso dei salari e delle condizioni di lavoro, indirizzando gli individui verso i così detti lavori poveri, ovvero quelli retribuiti con salari al di sotto della quota di assistenza. La realtà italiana, per esempio, è fortemente condizionata dalla storica polarizzazione economica tra Nord e Sud che ha indebolito fortemente la capacità del lavoro di produrre salari adeguati<sup>43</sup>. Come dimostra anche l'esperienza del Rmi<sup>44</sup>, quando l'insufficienza di reddito diventa un fenomeno di massa, e quando il reperimento di un impiego stabile e soddisfacente diventa una chimera che riguarda una minoranza di soggetti, le politiche sociali interamente centrate sull'obbligo al reinserimento lavorativo danno luogo a gravi inefficienze.

---

<sup>42</sup> In Belgio, Gran Bretagna, Irlanda, Lussemburgo, Olanda è previsto anche per i beneficiari dell'assistenza sociale l'obbligo a iscriversi ai servizi per l'impiego e l'obbligo di accettare qualsiasi proposta di lavoro.

<sup>43</sup> Nel corso della XIV legislatura è stato depositato in Parlamento un disegno di legge, il numero 2575-C, a firma Cento, Salvi ed altri - che prevede un'erogazione monetaria (accompagnata da alcuni contributi per i consumi di base) per tutti i disoccupati pari approssimativamente a 650 euro mensili; non prevede invece condizioni di decadenza dal beneficio, né viene richiesto al disoccupato di accettare impieghi quale condizione per il mantenimento dell'erogazione.

<sup>44</sup> Vedi capitolo *Il sistema del welfare in Italia*.



## Reddito quanto?

Per definire la pertinenza della misura di sostegno al reddito occorre valutare i livelli di spesa pubblica che essa implicherebbe sui bilanci dell'ente erogatore. A questo scopo, sarà utile individuare alcuni elementi minimi di ragionamento che siano propedeutici alla definizione degli obiettivi redistributivi. Abbiamo visto come le politiche di welfare orientate all'introduzione di un sostegno al reddito tendano a favorire il reinserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro e a contrastare i rischi di marginalità sociale. Tuttavia, quanto finora esposto ha messo in luce i molti vuoti di protezione che questa politica dicotomica induce in Italia e in Europa.<sup>45</sup> *Ne deriva l'esigenza di politiche che introducano un sostegno la cui entità possa rappresentare per i cittadini una possibilità reale di accesso a reddito e risorse* Nel precedente paragrafo è stata analizzata la soglia di "povertà" al fine di stabilire i possibili destinatari. Questo parametro è utile, però, anche per definire l'ammontare monetario del reddito di base.

Secondo i dati nazionali, nel 2004, la **povertà relativa** ha colpito quasi il 12 per cento dei nuclei familiari, circa 7 milioni 588 mila persone. Il 68,7 per cento di queste famiglie risiede nel Mezzogiorno. Per quanto riguarda la **povertà calcolata in termini di reddito** (metodologia Eurostat), abbiamo un aggiornamento all'anno 2000 che riteniamo comunque utile fornire. Secondo i dati del Panel europeo delle famiglie, il 18,6 per cento della popolazione italiana (ovvero 10.580mila) vive al di sotto del 60 per cento del reddito mediano, di cui il 35,1 per cento nel Sud, il 6,9 per cento nel Nord e il 13,1 per cento al Centro. La distribuzione del reddito all'interno di tale aree geografiche è ineguale, perciò aumentano, evidentemente, le differenze in termini di coesione sociale.

Considerando il **rischio di povertà** rispetto al reddito e identificando le principali categorie di persone colpite (ad esempio, famiglie numerose, giovani e persone anziane), si constata che la povertà aumenta in funzione del numero di minori presenti nel nucleo familiare. Appare evidente che il reddito monetario costituisce solo una delle dimensioni della povertà. Per farsi un'idea precisa della dimensione del fenomeno, occorre, infatti, tener conto di altri aspetti non meno pertinenti quali l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'assistenza sanitaria, il grado di soddisfazione dei bisogni essenziali. Fattori come il livello e la qualità dell'istruzione scolastica, l'accesso alle conoscenze (specialmente in materia di nuove tecnologie dell'informazione), l'abbandono del sistema scolastico (nel Sud del paese, i giovani che abbandonano la scuola senza ottenere un diploma sono otto volte più numerosi che nel Nord).

Nella tavola 1 e nel grafico 1 sono evidenziate le disparità economiche rispetto alle aree geografiche<sup>46</sup>. Il reddito di base, in questo senso, risulterebbe uno strumento utile a compensare indirettamente le forti polarizzazioni economiche a livelli regionali, storicamente presenti in Italia. Inoltre, la tavola 2 evidenzia l'in-

Parametri per una  
efficace politica  
redistributiva

<sup>45</sup> Ci si riferisce in particolare ai lavoratori precarizzati che, non maturando il diritto alla prestazione contributiva, sono privi di sostegno e tutte le condizioni sociali che espongono al rischio di esclusione sociale che i sistemi assistenziali non coprono.

<sup>46</sup> Per le definizioni di povertà relativa, incidenza e intensità della povertà si faccia riferimento all'appendice Gli indici di povertà: dettaglio statistico.

cidenza dell'ampiezza della tipologia familiare sui tassi di povertà e le differenze per area geografica e la figura 1 ci mostra l'entità della popolazione povera calcolata su tre differenti linee di povertà: i "sicuramente poveri", ossia la fascia di popolazione calcolati sotto la linea dell'80 per cento rispetto alla soglia di povertà standard; gli "appena poveri", situati sotto la linea standard; i "quasi poveri", ossia coloro che superano del 20 per cento la linea standard. Oltre questa soglia ci sono le persone ritenute "sicuramente non povere".

## Tavola 1

### Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2002-2004

(migliaia di unità e valori percentuali)

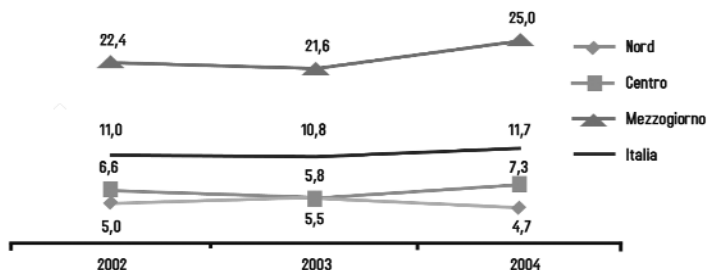
	NORD		CENTRO		MEZZOGIORNO		ITALIA	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Migliaia di unità</b>								
Famiglie povere	584	512	253	324	1.564	1.837	2.401	2.674
Famiglie residenti	10.691	10.993	4.335	4.460	7.225	7.360	22.251	22.813
Persone povere	1.477	1.271	715	823	4.637	5.494	6.829	7.588
Persone residenti	25.580	25.911	10.903	11.046	20.482	20.581	56.965	57.538
<b>Composizione percentuale</b>								
Famiglie povere	24,3	19,2	10,5	12,1	65,1	68,7	100,0	100,0
Famiglie residenti	48,0	48,2	19,5	19,6	32,5	32,3	100,0	100,0
Persone povere	21,6	16,8	10,5	10,8	67,9	72,4	100,0	100,0
Persone residenti	44,9	45,0	19,1	19,2	36,0	35,8	100,0	100,0
<b>Incidenza della povertà</b>								
Famiglie	5,5	4,7	5,8	7,3	21,6	25,0	10,8	11,7
Persone	5,8	4,9	6,6	7,4	22,6	26,7	12,0	13,2
<b>Intensità della povertà(%)</b>								
Famiglie	18,8	17,4	18,0	16,9	22,7	24,0	21,3	21,9
con 2 o più anziani	11,1	8,5	12,8	11,9	29,1	34,1	17,1	17,3
almeno 1 anziano	8,1	7,0	8,5	11,2	27,0	29,7	14,3	15,0

Fonte: Istat, indagine Consumi delle famiglie. La povertà relativa in Italia, 2004

## Grafico 1

### Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2002-2004

(valori percentuali)



Fonte: Istat, Indagine consumi delle famiglie. La povertà relativa in Italia, 2004

## Tavola 2

Incidenza di povertà relativa per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia per ripartizione geografica Anni 2002-2004 (valori percentuali)

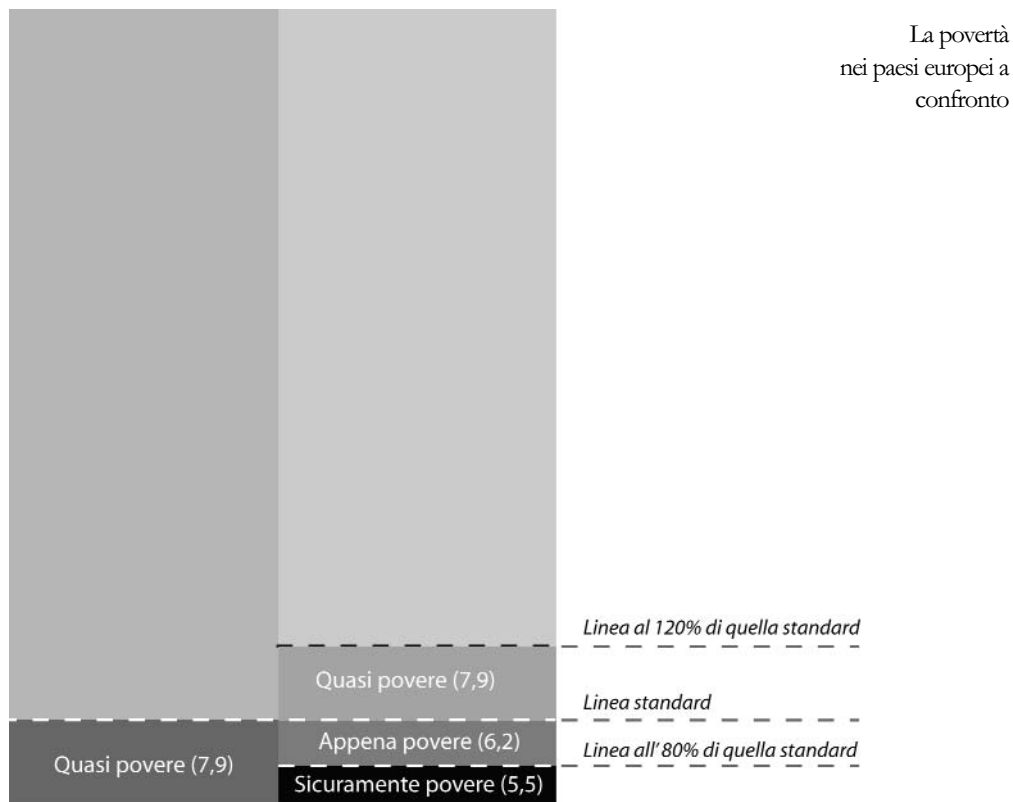
	NORD		CENTRO		MEZZOGIORNO		ITALIA	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>Ampiezza della famiglia</b>								
1 componente	5,1	4,6	3,2	6,4	20,1	21,0	8,8	9,4
2 componenti	5,7	4,6	7,5	8,3	22,3	24,4	10,6	10,8
3 componenti	4,0	3,6	5,3	6,5	17,8	22,9	8,4	10,1
4 componenti	6,4	5,5	6,6	7,1	21,9	26,2	12,9	14,5
5 o più componenti	10,5	9,1	10,1	10,2	30,1	36,2	21,1	23,9
<b>Tipologia familiare</b>								
Persona sola con meno di 65 anni	2,6	2,1	*	*	9,2	10,8	4,0	4,3
Persona sola con 65 anni e più	7,5	6,8	4,2	10,0	26,6	28,2	12,9	13,7
Coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	2,0	1,8	*	*	11,1	15,7	3,8	5,4
Coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	9,4	7,2	12,2	11,2	28,5	30,9	15,8	15,1
Coppia con 1 figlio	3,6	3,2	4,8	5,5	15,9	21,9	7,5	9,1
Coppia con 2 figli	5,9	5,0	6,3	6,2	21,5	25,4	12,5	13,9
Coppia con 3 o più figli	11,2	7,8	7,9	*	28,2	33,1	21,0	22,7
Monogenitore	6,2	5,7	7,2	8,3	22,9	25,2	11,8	12,8
Altre tipologie	8,6	7,8	9,8	12,4	31,9	36,4	16,7	18,5
<b>Famiglie con figli minori</b>								
con 1 figlio minore	3,8	3,7	4,4	6,3	19,6	22,9	9,4	10,6
con 2 figli minori	7,9	6,7	8,6	6,1	25,0	30,3	15,5	16,9
con 3 o più figli minori	*	*	*	*	31,9	41,0	21,7	26,1
almeno 1 figlio minore	5,7	5,2	6,2	6,5	23,2	27,8	12,7	14,1
<b>Famiglie con anziani</b>								
con 1 anziano	6,6	6,3	6,1	10,8	26,0	27,5	12,9	13,9
con 2 o più anziani	11,1	8,5	12,8	11,9	29,1	34,1	17,1	17,3
almeno 1 anziano	8,1	7,0	8,5	11,2	27,0	29,7	14,3	15,0

Fonte: Istat, *Indagine consumi delle famiglie*. La povertà relativa in Italia, 2004

**Figura 1**

**Famiglie povere e non povere rispetto a tre diverse linee di povertà**

*(composizione percentuale)*

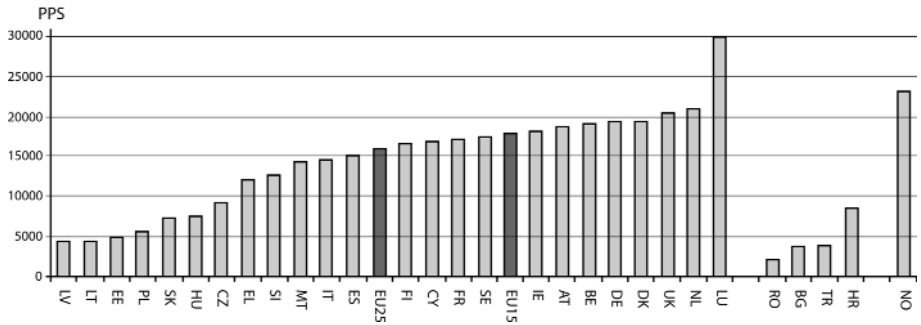


Fonte: Istat, *Indagine consumi delle famiglie*. La povertà relativa in Italia, 2004

La popolazione a rischio di povertà viene definita in base a una soglia relativa al singolo paese. Come si vede nel grafico 2 riferito a dati del 2003, per una famiglia di 2 adulti e 2 bambini, l'Italia ha una soglia più bassa non solo della media dei 15 paesi "storici" della Ue, ma anche della media dell'Europa a 25.

## Grafico 2

### Valore soglia del rischio di povertà nei paesi europei per una famiglia di due adulti e due bambini

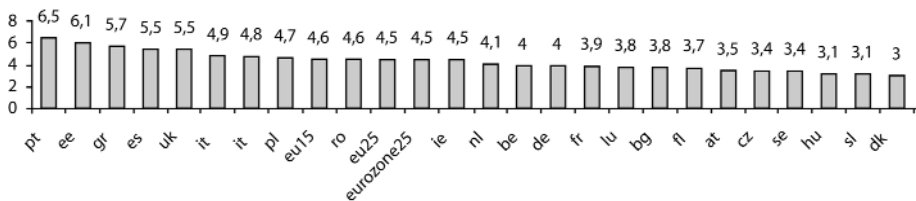


Fonte: Eurostat, *Income poverty and social exclusion in Eu25*, Population and social condition, 2005

Nel grafico 3 si evidenziano le disparità economiche nei diversi paesi europei. Per misurare la disparità (*inequality*) nella distribuzione del reddito all'interno di un paese viene comunemente utilizzato il cosiddetto S80/S20, ovvero il rapporto tra reddito del 20 per cento della popolazione più ricco e quello più povero. In Italia il valore indica una disuguaglianza leggermente maggiore rispetto alla media europea, decisamente più elevata rispetto al nord Europa (Danimarca, Germania, Olanda, Austria, Finlandia e Svezia), ma inferiore rispetto a Portogallo, Grecia, Spagna e Gran Bretagna.

## Grafico 3

### I paesi europei in rapporto all'indicatore S80/S20



Fonte: elaborato su Eurostat, *Income poverty and social exclusion in Eu25*. 2005  
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicator>

Possiamo tentare di fornire alcuni elementi di confronto in merito alla entità erogata dai paesi europei. A questo scopo, confrontiamo l'ammontare di reddito trasferito nei paesi europei a titolo di reddito di ultima istanza, ponendolo in relazione con il reddito medio percepito a livello individuale o familiare. **Il Gdp (Prodotto nazionale lordo)** è l'indicatore più utilizzato per misurare la ricchezza di un paese. **L'indice del Gpd pro capite** (definito Gni) in Pps (*Purchasing power standard*) è utilizzato per la comparazione tra paesi, poiché elimina le differenze nei livelli di prezzo.

### Tavola 3

#### Prodotto Nazionale Lordo pro capite (GNI) a parità di potere d'acquisto, Unione Europea, 2006 (previsioni)

Paese	EU-25	EUR	BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR	IE	IT	CY	LV	LT
GNI 2006 (€)	24,100	25,500	28,500	17,500	29,400	25,800	13,300	20,000	23,700	26,500	34,300	24,900	19,900	11,500	12,500

Paese	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	SI	SK	FI	SE	UK	NO	US	JP
GNI 2006 (€)	54,600	15,300	16,900	28,300	29,200	11,800	17,100	19,400	13,300	28,100	28,200	29,000	37,500	37,500	27,600

Fonte: Eurostat, *Income poverty and social exclusion in Eu25*, Population and social condition, 2005

Dai dati Missoc (*Sistema informativo comune sulla protezione sociale negli stati membri dell'Ue e nell'area economica europea*) possiamo estrapolare un indice di misura di quanto viene erogato dai singoli stati a ciascun individuo beneficiario quale reddito di ultima istanza, in particolare sul reddito minimo fornito a un individuo che vive da solo o a una persona che vive in una coppia senza figli (escludendo, cioè, gli assegni familiari o i redditi addizionali per i figli). Confrontando questi dati (in alcuni casi variabili a seconda della regione) con i livelli del Gdp pro capite, otteniamo un indicatore che ci dice quanto lo Stato fornisce in proporzione alla ricchezza media individuale nelle singole realtà nazionali. Si tenga conto, in generale, che il rapporto illustrato nella tavola 4 si riferisce unicamente alla quota di reddito erogata direttamente in forma monetaria, il che penalizza quei paesi che presentano una ampia struttura di reddito indiretto che va ad aggiungersi a quello monetario.

## Tavola 4

Paese Reddito erogato a un individuo Reddito erogato a un individuo in coppia GNI 2006 (€) % individuo (min) % individuo (max) % in coppia (min)% in coppia (max)

Paese	Reddito erogato a un individuo	Reddito erogato a un individuo in coppia	GNI 2006 (€)	% individuo (min)	% individuo (max)	% in coppia (min)	% in coppia (max)
<i>Belgio</i>	613,3	408,9	28,500	25.8	25.8	17.2	17.2
Danimarca	743,0-1153,0	743,0-1153,0	29,400	30.3	47.1	30.3	47.1
<i>Germania</i>	345,0	310,5	25,800	16.0	16.0	14.4	14.4
<i>Francia</i>	425,4	319,0	26,500	19.3	19.3	14.4	14.4
<i>Irlanda</i>	645,0	536,5	34,300	22.6	22.6	18.8	18.8
<i>Lussemburgo</i>	1044,8	783,6	54,600	23.0	23.0	17.2	17.2
<i>Olanda</i>	549,6	549,6	28,300	23.3	23.3	23.3	23.3
<i>Austria</i>	401,6-519,2	295,5-384,9	29,200	16.5	21.3	12.1	15.8
<i>Portogallo</i>	164,2	164,2	17,100	11.5	11.5	11.5	11.5
<i>Finlandia</i>	362,2-378,5	308,0-324,2	28,100	15.5	16.2	13.2	13.8
<i>Svezia</i>	289	263	28,200	12.3	12.3	11.2	11.2
<i>Gran Bretagna</i>	669	440,5	29,000	27.7	27.7	18.2	18.2
<i>Norvegia</i>	504	419	37,500	16.1	16.1	13.4	13.4

Fonte: Missoc, Eurostat

Per la Danimarca, il valore varia in base all'età (sotto o sopra i 25 anni); per la Svezia, la misura monetaria non include le erogazioni di servizi essenziali (alloggio, riscaldamento, spese di base) il che fa risultare il sussidio più contenuto di quanto realmente sia; per l'Austria, gli importi variano in riferimento alla regione.

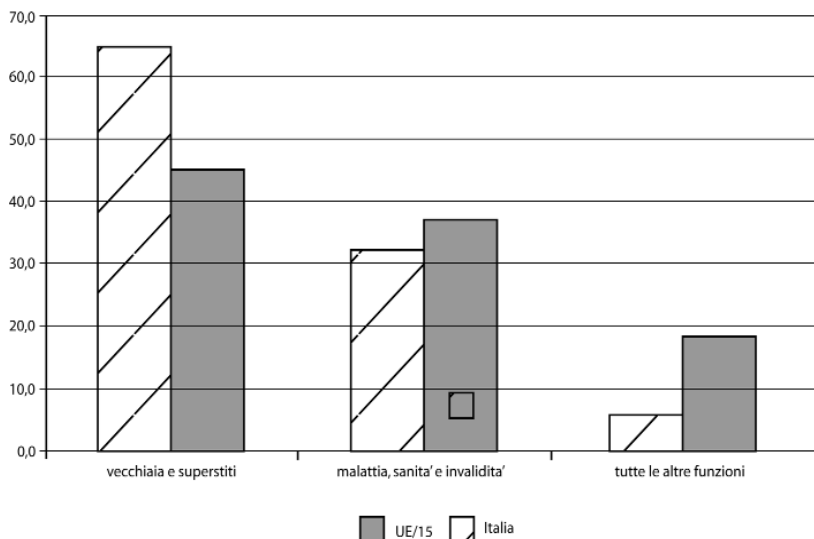
La tavola 4 rivela la misura del reddito fornito da ciascun paese europeo, in rela-



zione al reddito medio pro capite. Si osserva che l'erogazione di reddito si mantiene sempre assai lontana dalla soglia del reddito medio. I paesi del nord Europa (Belgio, Danimarca, Irlanda, Lussemburgo, Gran Bretagna) si attestano su percentuali comprese tra il 25 per cento e il 30 per cento, quelli dell'Europa meridionale si collocano tutti sotto il 20 per cento. È evidente che i dati così ottenuti sono assai imperfetti, perché non tengono conto delle variazioni regionali, né delle erogazioni aggiuntive previste, quali contributi agli affitti, sostegno per le utenze, eccetera.

#### Grafico 4

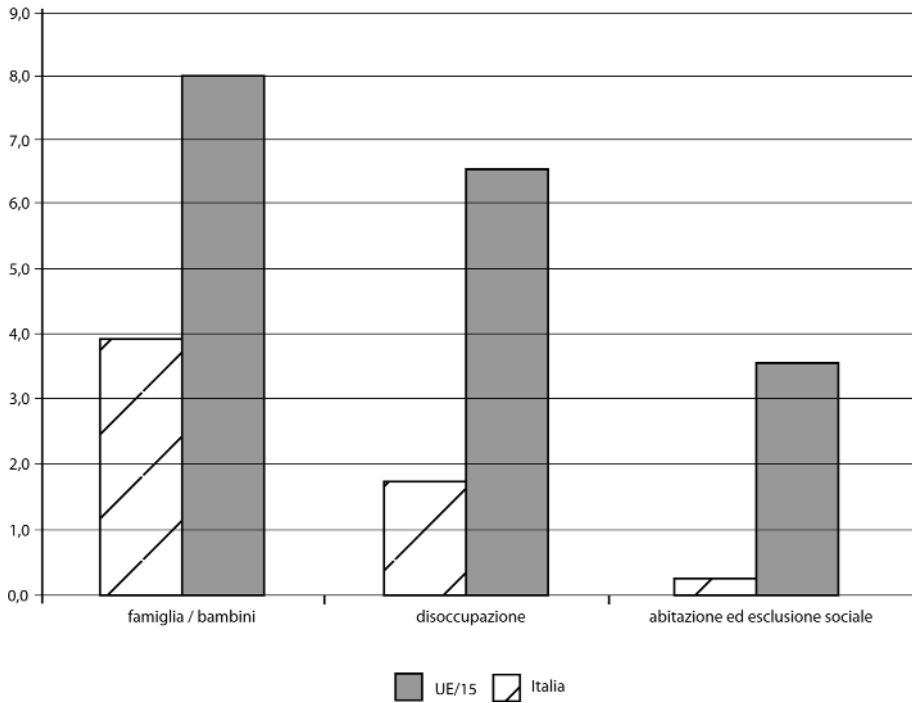
**Confronto spesa per prestazioni sociali per gruppi di funzioni 2002 in Italia e Ue** (percentuale spesa totale per prestazioni sociali)



Fonte: Elaborazione Sacchi S. su dati Eurostat: *European Social Statistics. Social Protection. Expenditure and Receipts. 1994-2002*, Lussemburgo, 2005.

## Grafico 5

Altre prestazioni sociali 2002 in Italia e Ue (percentuale della spesa totale per prestazioni sociali)



Fonte: Elaborazione Sacchi S. su dati Eurostat, *European Social Statistics*. 2005.

## Reddito come?

Data l'attuale struttura dell'ordinamento previdenziale ed assistenziale nel nostro Paese, l'introduzione di un sistema di sostegno del reddito implica una generale rimodulazione della spesa pubblica e un vasto processo di redistribuzione delle risorse. Alcuni contributi oggi versati all'Inps potrebbero andare a finanziare il fondo destinato a sostenere l'erogazione del reddito garantito. Alcune risorse dovrebbero essere reperite tramite nuove forme di tassazione. Come avviene negli altri paesi europei, anche in Italia molti degli strumenti oggi esistenti di sostegno al reddito (se pure assai deboli), potrebbero essere attivati in sinergia a fronte di situazioni di grave povertà e svantaggio sociale. La capacità dell'intervento dipenderà dal grado di armonizzazione *delle modalità di erogazione distinguendo tra un reddito in forme indirette (con relativa messa a disposizione per il destinatario di beni e servizi miranti alla soddisfazione di bisogni primari) da un reddito diretto che implichi risorse di tipo monetario*. Fermo restando che l'obiettivo minimo è quello di assicurare riproduzione e cittadinanza sociale a tutti i soggetti a rischio di esclusione sociale, l'erogazione potrebbe comporsi sia di una parte monetaria, sia di una parte offerta in natura, come assicurazione di beni primari. La tabella 4 (capitolo *L'esperienza della precarietà*) indica gli elementi di rischio che incidono negativamente sulla vita degli individui precari e sinteticamente associa ad ogni fattore di incertezza il bene o servizio correlato.

Reddito diretto e  
reddito indiretto

In questa direzione si orientano i legislatori europei. Come abbiamo ampiamente visto, infatti, nell'esperienza europea le misure assistenziali di ultima istanza prevedono di regola delle erogazioni di servizi in natura (soprattutto sanità e istruzione) e delle integrazioni monetarie per far fronte in proprio all'acquisto di determinati beni essenziali. Quasi tutti i sistemi europei prevedono contributi eccezionali in caso di spese impreviste o considerevoli, relative ad esigenze di riscaldamento o di gestione domestica, di sepoltura o di saldo degli interessi per crediti immobiliari.

Tendenze europee

In Germania, oltre ad un'articolata indennità per l'alloggio, esiste un contributo per le spese di abbigliamento e di mobilio. In Islanda il welfare sussidia, tra l'altro, l'acquisto di veicoli a motore, in Olanda le gite scolastiche, in Irlanda gli apparecchi domestici indispensabili, eccetera. Proviamo a tracciare alcune questioni connesse alla realizzazione di una normativa sui servizi legati ai bisogni primari.

Alcune proiezioni  
dall'esempio  
europeo

- **Per quanto attiene la questione della mobilità**, per i pendolari a basso reddito, una parte del servizio potrebbe essere gestito in termini di agevolazioni sul prezzo del biglietto, le quali potrebbero essere introdotte modulando il regime di concessione dei servizi di trasporto stesso. La Regione avrebbe, ad esempio, la possibilità di subordinare l'assegnazione dell'appalto per il trasporto ferroviario regionale, al rispetto, da parte dell'azienda di trasporto, di determinate clausole sociali.

- Soluzioni analoghe, potrebbero disciplinare, questa volta a livello nazionale con competenza diretta dello Stato, **l'erogazione di servizi domestici** quali la

telefonia, l'energia elettrica, il gas. Al rilascio del servizio in concessione alle aziende erogatrici, si potrebbe inserire, come clausola, un contributo indiretto per il finanziamento delle misure di garanzia del reddito, con l'agevolazione delle tariffe per i soggetti aventi diritto.

- **Per la garanzia dell'alloggio**, oltre all'ovvia necessità di accrescere il patrimonio residenziale pubblico, si potrebbe prevedere un'ulteriore contributo monetario in favore di quei beneficiari che non siano proprietari di casa in aggiunta all'erogazione monetaria "di base", come avviene in Francia e in Germania; Per evitare un elemento peggiorativo nella dinamica del caro-affitti, quest'intervento dovrebbe tener conto di soluzioni già sperimentate altrove in Europa. Ricordiamo in merito il caso della programmazione territoriale olandese, nel cui ambito le imprese edilizie che erigono abitazioni, sono obbligate a destinare una parte delle costruzioni ad alloggi con canoni di affitto popolari. Anche in questo caso, si induce l'impresa privata ad assumere su di sé oneri di interesse pubblico. La proprietà privata è chiamata a contemperare, nell'esercizio stesso dell'attività di impresa, le proprie esigenze di profitto con le più complesse esigenze comuni di convivenza civile.

- **Per quanto attiene alla formazione** può essere ipotizzata innanzitutto una ampia accessibilità, l'assegnazione al beneficiario di un fondo spese €\o di un voucher spendibile in iniziative formative certificate dalla Regione, rispetto alle quali il percettore beneficiario potrà esercitare un diritto di scelta.

## Reddito da chi?

A questo punto, individuato il destinatario del beneficio, analizzata la tempistica dell'erogazione e gli eventuali vincoli, calcolata la misura di un intervento adeguato alla soddisfazione dei bisogni primari e, infine, prospettate le modalità di attivazione, non ci resta che definire l'ultimo tassello della nostra analisi, ovvero l'individuazione del soggetto preposto all'erogazione del reddito e dei servizi. Concentriamo l'attenzione sullo Stato e sulle Regioni, ossia sulle articolazioni del potere pubblico più estese territorialmente e più forti economicamente.

Nella prima parte del presente lavoro, abbiamo visto che non è semplice individuare in modo univoco l'attribuzione della sfera di competenze tra Stato e Regioni in tema di reddito garantito. A titolo di considerazione generale, ricordiamo che la materia denominata "servizi sociali" o "assistenza sociale", non menzionata nell'art. 117 Cost., deve considerarsi ormai attribuita per intero alla competenza regionale. D'altro canto, occorre fare i conti con la prima parte della Costituzione, in riferimento all'art. 38 (rimasto immutato dopo la modifica del Titolo V) a norma del quale gli strumenti previdenziali e assistenziali devono essere erogati tramite

"organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato".

Il possibile sdoppiamento delle competenze è testimoniato, oltre che dalla lettura del testo costituzionale, anche dal comportamento dello stesso legislatore statale e dei legislatori regionali. Si consideri, infatti, che nel corso della XIV legislatura sono state depositate in Parlamento tre proposte di legge tese ad introdurre una qualche forma di garanzia del reddito: una promossa da Rifondazione comunista, una seconda sottoscritta dai Verdi, dai Comunisti italiani e da alcuni esponenti dei Democratici di sinistra, una terza ascrivibile all'area politica dell'Ulivo<sup>47</sup>. Le prime due proposte attribuiscono al *Ministero del welfare* il compito di erogare la misura e individuano a livello statale il compito di reperire le risorse necessarie alla copertura finanziaria della legge. La terza, di area dell'Ulivo, pur riconoscendo alle Regioni il compito di provvedere alle erogazioni, prevede, per il reperimento delle risorse, la costituzione di un fondo nazionale presso il *Ministero del welfare*.

Tutte le proposte di legge attualmente depositate in Parlamento concordano nell'attribuire allo Stato le competenze in tema di reddito garantito. Le Regioni, dal canto loro, laddove hanno inteso progettare degli interventi, lo hanno fatto considerando pienamente sussistente una loro competenza in materia. Nel caso più noto, quello campano, si è dato rilievo al fatto che l'assistenza sociale, in quanto materia innominata nell'art. 117, è da considerarsi ascritta alla competenza di livello regionale. Scelte non dissimili hanno cominciato ad intraprendere l'Emilia Romagna (che con l'art. 13 l.r. 2/2003 ha stabilito di voler incenti-

---

<sup>47</sup>La prima proposta è il ddl 872-C a firma Bertinotti e altri intitolata *Istituzione della retribuzione sociale*, la seconda, proposta è il ddl 2575-C a firma Cento-Salvi e altri intitolata *Istituzione del reddito sociale per il sostegno contro la disoccupazione e la precarietà sul lavoro*, la terza proposta è il ddl 3619-C, intitolata *Istituzione del reddito minimo d'inserimento*.

vare programmi per la sperimentazione del *Reddito minimo d'inserimento*) e la Toscana (che con l'art. 14 l.r. 41/2005 ha stabilito: "La Regione può attivare sperimentazioni per l'erogazione di trattamenti economici [...] ivi compreso il reddito di cittadinanza sociale"). Si vede come i soggetti istituzionali che si sono finora interessati al tema del reddito garantito, hanno considerato indifferentemente la materia, talvolta attribuita alla competenza statale, altre volte regionale. Ciò a testimonianza del fatto che, dopo la riforma del Titolo V, non si è ancora consolidato un atteggiamento condiviso in questo ambito.

Il governo, dal canto suo, in alcuni testi del 2003, ha manifestato la propria opinione in proposito, lasciando intendere di voler realizzare uno strumento assistenziale, nell'immediato futuro (secondo le dichiarazioni di allora), denominato reddito di ultima istanza, che dovrebbe scaturire da una sorta di co-finanziamento tra Stato e Regioni. Nel *Libro bianco sul Welfare*<sup>48</sup> si legge:

"Si è stabilito di individuare un nuovo sistema -il reddito di ultima istanza- da realizzare e co-finanziare in modo combinato con il sistema regionale e locale".

Poco tempo dopo, la legge finanziaria 2004 (L. 350/03) all'art. 3 comma 101 ha stabilito che

"lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico".

Queste dichiarazioni di intenti non hanno trovato ancora un'applicazione compiuta. Tuttavia le indicazioni date dal Governo per quel che riguarda il riparto di competenze parrebbero convincenti. Dato l'assetto istituzionale vigente in Italia, una misura posta a garanzia del reddito non potrà che nascere dalla sinergia tra Stato e Regione. Architrave di questo impianto è la nuova norma di cui all'art.117 comma 2 lettera "m" della Costituzione, secondo la quale allo Stato spetta

"la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Per esclusione e sottrazione, alle Regioni spetterà l'erogazione di tutte quelle prestazioni sociali che potranno considerarsi al di fuori di quelli che sono definiti come "livelli essenziali".

Allo Stato spetteranno le prestazioni che riguardano i livelli essenziali delle erogazioni sociali, non intesi come "livelli minimi", bensì come quantità di erogazione necessaria e adeguata a soddisfare il bisogno sociale individuato dal legislatore. Alla Regione spetterà, invece, la facoltà di erogare la quantità ulteriore di reddito e di servizi, ossia tutto ciò che superi i livelli essenziali, sia come intensità dell'erogazione, sia come estensione dei soggetti destinatari delle prestazioni offerte.

Questa interpretazione del diritto in tema di competenza tra Stati e Regioni

---

<sup>48</sup>Ministero del welfare, Febbraio, 2003: 37.

appare la più plausibile e coerente con gli indirizzi prevalenti nel sistema del welfare europeo, con eccezione della Spagna. Qui le singole Regioni hanno competenza assoluta nell'erogazione delle misure in materia di garanzia di reddito. È, però, una regola costante, in Europa, l'attribuzione delle competenze allo Stato, sia per quanto riguarda la disciplina dei sussidi di disoccupazione, sia per quanto attiene alla predisposizione delle reti di ultima istanza. Ciò accade anche in uno stato federale come la Germania, in cui il potere dei *Länder* è soltanto residuale e attiene ad erogazioni ulteriori rispetto a quelle provenienti dal livello federale.

D'altra parte, è la stessa struttura sociale italiana a consigliare un investimento di risorse provenienti principalmente dallo Stato. Va rilevato, infatti, che la tendenza alla polarizzazione dei redditi ha, nel nostro Paese, un forte carattere territoriale. In tutte le Regioni del Centro-nord il reddito familiare supera la media nazionale, mentre nelle regioni del Sud e nelle isole si riscontrano i valori più bassi della media. Gli indici riferiti al reddito pro-capite mostrano una variabilità territoriale ancora maggiore, visto che le regioni meridionali più povere sono anche quelle con maggior numero medio di componenti per famiglia. È noto che le aree dove la disoccupazione è più preoccupante e dove sono localizzate le maggiori sacche di povertà si trovano prevalentemente nelle zone meridionali del Paese. A ciò si aggiunga che la spesa statale pro-capite destinata ai residenti nel mezzogiorno, relativamente ai settori dell'istruzione, della previdenza, dell'edilizia pubblica o della sanità, è sensibilmente inferiore alla media nazionale. A fronte di questi dati è facile concludere che una più equa ripartizione delle risorse non può avvenire che a livello nazionale: le regioni del Sud e delle Isole si troverebbero in difficoltà nel garantire gli stessi livelli di protezione del reddito di quelle del Nord.

In generale, comunque, la precarizzazione del lavoro, il rischio pervasivo di povertà e di esclusione sociale, l'erosione delle garanzie sociali acquisite si manifestano con un'intensità tale da richiedere un investimento complessivo, in termini finanziari e politici, da parte di tutte le istituzioni del Paese. Coerentemente, sulla base del testo costituzionale e in analogia con l'esperienza europea, può ipotizzarsi un ruolo prioritario da parte dello Stato nell'erogazione delle prestazioni che saranno considerate "essenziali" e un ruolo sussidiario da parte di tutti gli altri enti territoriali, prime fra tutti le Regioni. Ciò creerebbe un sistema del welfare integrato basato sui due livelli con un riparto di competenze che vedrebbe le Regioni maggiormente attive sul piano dell'erogazione dei servizi e lo Stato centrale concentrato sul piano dell'erogazione monetaria. Infatti, il nuovo testo dell'art. 117 Cost. assegna alle Regioni la competenza a decidere su materie quali istruzione, sanità, trasporti che potrebbero essere oggetto di una eventuale erogazione in natura di beni e servizi.

L'integrazione tra livello statale e regionale potrebbe raggiungere un adeguato livello di efficacia se vi fosse una omogeneità circa l'individuazione della platea dei beneficiari. A tal fine, le varie istanze decisionali dovrebbero avere una politica condivisa circa le soglie di ricchezza da cui far partire la misura di tutela e circa eventuali condizioni di decadenza dei due sistemi integrati.

In conclusione, l'intervento regionale dovrebbe essere interpretato come primo livello di un intervento che avrà probabilmente necessità, per compiersi intera-

mente, di sedimentare una cultura politica e una sensibilità sociale condivise a diversi livelli istituzionali. In questo senso, una eventuale legge regionale in tema di reddito garantito, avrebbe oggi, in assenza di una cornice legislativa a livello statale, una rilevante utilità politica. Dovrebbe trattarsi di una proposta di legge capace di alludere in modo corretto all'applicazione dei principi costituzionali, di individuare in modo convincente le soglie di accesso alla misura, di prefigurare l'ammontare complessivo dell'erogazione, in una parola, di confrontarsi in modo innovativo con le problematiche che attraversano il welfare europeo.

**Tabella 8**

**Scheda: la definizione dei parametri della misura di sostegno al reddito**

<b>Per chi</b>	Lavoratori a regime di prestazione flessibile	
	Individui sotto una determinata soglia di povertà	
<b>Quando</b>	In stato di discontinuità di reddito	
	In stato di inattività lavorativa	
<b>Come</b>	Diretto	Erogazione monetaria
	Indiretto	Beni e servizi primari
<b>Quanto</b>	Soglia di base	Indicizzato a partire da una soglia di povertà
	Aliquota aggiuntiva	Per figli e alloggio
<b>Da chi</b>	Stato	Livelli essenziali
	Regione	Servizi primari
		Integrazioni monetarie sussidiarie



### Il dibattito sul *Basic income* tra il 1960 e il 2005

La presente bibliografia é redatta con lo scopo di offrire al lettore gli strumenti per organizzare in modo immediato e chiaro le numerose implicazioni sul *Basic income*. A questo riguardo si é realizzato un apparato bibliografico che, in sintonia con gli scopi complessivi della ricerca, può fornire suggerimenti per l'approfondimento dei temi trattati.

Lo stato attuale degli studi sul *Basic income*, a fronte di una moltiplicazione degli approcci, sconta una indubbia mancanza di ordine storiografico. Si é ritenuto utile, per questo, disporre gli scritti sul *Basic income* in ordine cronologico. La bibliografia copre un arco temporale che va dal 1960 fino ad oggi. Essa é presentata al lettore in sezioni che dividono il materiale documentale per decenni. All'interno di queste sezioni i contributi sono presentati, a loro volta, in ordine alfabetico.

Data la consistenza della letteratura a riguardo -si tratta di circa 3.500 titoli pubblicati, più alcune migliaia di contributi di altro tipo-, si è ritenuto di selezionare il materiale a disposizione sulla base del criterio di rappresentatività. Si é dato maggiore spazio a testi di immediata reperibilità, redatti nelle principali lingue e rintracciabili in riviste di larga diffusione. Si é così proceduto a selezionare i contributi rivelatisi negli anni dei riferimenti indispensabili nella discussione sul *Basic income*, cercando allo stesso tempo di dare rilevanza a quelli di più facile reperibilità.

Sono, inoltre, disponibili numerosi *web site* dove é possibile reperire gratuitamente molte pubblicazioni. Questi siti sono uno strumento fondamentale di approfondimento e costituiscono una base informativa indispensabile per l'aggiornamento; tra questi segnaliamo in particolare quello del Bien (*Basic income earth network*).

## 1960-1969

- Friedman, M., 1962, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press.
- Friedman, M., 1968, *The Case for the Negative Income Tax: A View From the Right* in Bunzel J. H., *Issues of American Public Policy*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall: 111-120.
- Green C., 1967, *Negative Taxes and the Poverty Problem*, Washington Dc, Brookings Institution.
- Hayes, W., «The Guaranteed Annual Income: An Appraisal» in *Review of Social Economy* 27: 74-83.
- Meade, J. E., 1964, *Efficiency, Equality and the Ownerships of Citizenship*, New York, Free Press.
- Orcutt, G. e A. Orcutt., 1968, *Incentive and Disincentive Experimentation for Income Maintenance Policy Purposes* in *American Economic Review* 58: 754-772.
- President's Commission on Income Maintenance, 1969, *Programs Poverty Amid Plenty*, Washington Dc., Us Government Printing Office.
- Theobald, R., 1961, *The Challenge of Abundance*, New York, Clarkson N. Potter.
- Theobald, R., 1963, *Free Men and Free Markets*, New York, Doubleday.
- Theobald, R., 1966, *The Guaranteed Income: Next Step in Socioeconomic Evolution?*, New York, Doubleday.
- Tobin, J., 1966, *The Case for an Income Guarantee* in *The Public Interest* 4: 31-41.
- Tobin, J., 1967, *It Can Be Done* in *The New Republic* 3: 14-18.
- Tobin, J., 1968, *Raising the Incomes of the Poor* in Kermit G., *Agenda for the Nation*, Washington Dc, The Brookings Institution: 77-116.
- Tobin, J., 1970, *On Limiting the Domain of Inequality* in *Journal of Law and Economics* 13 (2): 263-278.
- Tobin, J., Pechman, J. A. e P. M. Mieszkowskj. 1967, *Is a Negative Income Tax Practical?* in *The Yale Law Journal* 77 (1): 1-27.
- Vadakin, J., 1968, *A Critique of the Guaranteed Annual Income* in *The Public Interest* 11: 53-66.

## 1970-1979

- Aaron, H. e J. Todd, 1978, *The Use of Income Maintenance Experiment Findings in Public Policy, 1977-78* in *Industrial Relations Research Association Series, Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting* [Agosto]: 46-56.
- Boekmann, M., 1976, *Policy Implications of the New Jersey Income Maintenance Experiment* in *Policy Sciences* 7: 53-76.
- Bowler, M. K., 1974, *The Nixon Guaranteed Income Proposal: Substance and Process in Policy Change*, Cambridge, Mass Ballinger.
- Burke, V. J. e V. Burke, 1974, *Nixon's Good Deed: Welfare Reform*, New York, Columbia University Press.
- Burtless, G. e J. A. Hausman, 1978, *The Effect of Taxation on Labor Supply: Evaluating the Gary Negative Income Tax Experiments* in *The Journal of Political Economy* 86 (6): 1103-1130.
- Cain, G. C. e H. Watts, 1973, *Income Maintenance and Labor Supply*, New York, Academic Press.
- Friedman, M. 1975, *Social Security and Welfare. There No Such Thing As A Free Lunch*, La Salle, Open Court.
- Joint Economic Committee, Us Congress, 1974, *How Income Supplements Can Affect Work Behavior* [Studies in Public Welfare Paper No. 13], Washington Dc, Us Government Printing Office.
- Joint Economic Committee, Us Congress, 1974, *Recommendations of the Public Welfare Study* [Subcommittee on Fiscal Policy, Income Security for Americans], Washington Dc, Us Government Printing Office.
- Keeley, M. C., P. Robins, R. Spiegelman, e R. West, 1978, *The Labor Supply Effects and Costs of Alternative Negative Income Tax Programs* in *Journal of Human Resources* 13: 3-36.
- Kurz, M. e R. G. Spiegelman, 1971, *The Seattle Experiment: The Combined Effect of Income Maintenance and Manpower Investments* in *American Economic Review* 61 (2): 22-29.
- Lampman, R. J., 1971, *Ends and Means of Reducing Income Poverty*, Chicago, Markham.
- Lernon, R. I. e A. A. Townsend, 1974, *Conflicting Objections in Income Maintenance Programs* in *The American Economic Review* 64 (2): 205-211.

- Marmor, T.M., 1971, *Poverty Policy: A Compendium of Cash Transfer Proposals*, Chicago, Aldine.
- Masters, S. e I. Garfinkle, 1977, *Estimating the Labor Supply Effects of Income-Maintenance Alternatives*, New York, Academic Press.
- Moffitt, R. A., 1979, *The Labor Supply Response in the Gary Experiment* in *Journal of Human Resources* 14 (4): 477-487.
- Moynihan, D. P., 1973, *The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan*, New York, Random House.
- Pechman, J. A. e P. M. Timpane, 1975, *Work Incentives and Income Guarantees: the New Jersey negative income tax experiment*, Washington Dc, Brookings Institution.
- President's Commission on Income Maintenance Programs, 1970, *Background Papers*, Washington Dc, Us Government Printing Office.
- Rossi, P. H. e K. C. Lyle, 1976, *Reforming Public Welfare: A Critique of the Negative Income Tax Experiments*, New York, Russell Sage Foundation.
- Us Senate, 1978, *Welfare Research and Experimentation* [Hearings before the Subcommittee on Public Assistance of the Committee on Finance United States Senate], Washington, Us Government Printing Office.
- Watts, H. W. e A. Rees, 1977, *The New Jersey Income-Maintenance Experiment: The Impact on Expenditures, Health, and Social Behavior, and the Quality of the Evidence*, New York, Academic Press.

## 1980-1989

- Ashenfelter, O., 1983, *Determining Participation in Income-tested Social Programs* in *Journal of the American Statistical Association* 78: 517-525.
- Atkinson, A. B., 1989, *Poverty and Social Security* in Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Boulanger, P.-M., Defeyt P. e P. Van Parijs, 1985, *L'Allocation Universelle: une idée pour vivre autrement* in *Revue Nouvelle* 81 (4).
- Danzinger, S., Haveman, R. e R. Plotnick, 1981, *How Income Transfer Programs Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review* in *Journal of Economic Literature* 19: 975-1028.
- Euzéby, C., 1987, *Le revenu minimal garanti: expériences et propositions* in *Revue Internationale du Travail* 126 (3): 281-306.
- Garfinkel, I., 1981, *Income-Tested Transfer Programs: A Case for and Against*, New York, Academic Press.
- Ires, 1988, *Il salario di cittadinanza*, Ires Materiali, Serie Discussioni 1/88, Roma, Istituto Ricerche Economiche e Sociali.
- Ires, 1989, *Il salario di cittadinanza 2*, Ires Materiali, Serie Discussioni 2/89, Roma, Istituto Ricerche Economiche e Sociali.
- Johnson, W. R., 1980, *The Effect of a Negative Income Tax on Risk-Taking in the Labor Market* in *Economic Inquiry* 18 (3): 395-407.
- Marianetti, A., 1989, *La proposta socialista del 'reddito minimo di cittadinanza* in *Mondoperaio* 4: 4-6.
- Meade, J. E., 1989, *Agathotopia: The Economics of Partnerships* Aberdeenm Aberdeen University Press.
- Milano, S., 1989, *Le Revenu Minimum Garanti dans la Cee*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Moffitt, R.A. e K. C Kehler, 1981, *The Effect of Tax and Transfer Programs on Labor Supply: The Evidence from the Income Maintenance Experiments in Research in Labor Economics* 4: 103-150.
- Morley-Fletcher, E., 1981, *Per una storia dell'idea di 'minimo sociale garantito* in *Rivista Trimestrale* 64-66: 298-321.

- Munnell, A. H., 1986, *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, Boston, Federal Reserve Bank of Boston.
- Negro, P., 1989, *Reddito e diritti di cittadinanza. Nuove prospettive di welfare in Inchiesta. Trimestrale di ricerca e pratica sociale* 83/84.
- Paci, M., 1988, *Reddito minimo garantito, il fascino di un obiettivo-limite* in *Politica ed Economia* [Dicembre]: 22-26.
- Robins, P. K., Spiegelman R. G., Weiner S., e J. G. Bell, 1980 *A Guaranteed Annual Income: Evidence from a Social Experiment*, New York, Academic Press.
- Robins, P. K., Spiegelman R. G., Weiner S., e J. G. Bell, 1984, *The Labor Supply Response of Twenty-Year Families in the Denver Income Maintenance Experiment* in *Review of Economics and Statistics* 66: 491-195.
- Walter, T., 1989, *Basic Income, Freedom from Poverty, Freedom from Work*, Londra e New York, Marion Boyars.

## 1990-1999

- Achterberg, W., 1999, *From Sustainability to Basic Income* in Michael K. e J. Meadowcroft, *Planning Sustainability*, Londra e New York, Macmillan: 128-147.
- Ackerman, B. e A. Alstott, 1999, *The Stakeholder Society*, New Haven: Yale University Press.
- Alstott, A. L., 1995, *The Earned Income Tax Credit and the Limitations of Tax-Based Welfare Reform* in *Harvard Law Review* 108 (3): 533-592.
- Alstott, A. L., 1999, *Work versus Freedom: A Liberal Challenge to Employment Subsidies* in *Yale Law Journal* 108 (5): 967-1058.
- Anderson, Gary M. e W. Block, 1993, *Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States: Comment* in *Journal of Labor Economics* 11 (1): 348-363.
- Arneson, R., 1992, *Capitalism, Socialism and Equality. A Symposium* in *Ethics* 102, 447-511.
- Ashenfelter, O. e W. Mark Plant, 1990, *Nonparametric Estimates of the Labor-Supply Effects of Negative Income Tax Programs* in *Journal of Labor Economics* 8 (1) [pt. 2]: 396-415.
- Atkinson, A. B., 1992, *Towards a European Social Safety Net?* in *Fiscal Studies* 13 (3): 41-53.
- Atkinson, A. B., 1993, *Alternatives to Capitalism: the Economics of Partnership*, Basingstoke, Macmillan.
- Atkinson, A. B., 1995, *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson, A. B., R. Lee e T. Smeeding, 1995, *Income Distribution in Oecd-Countries*, Parigi, Oecd.
- Atkinson, A. B., 1998, *Poverty in Europe*, Oxford, Blackwell.
- Aznar, Guy, 1990, *Le travail, c'est fini et c'est une bonne nouvelle!*, Parigi, Pierre Belfond.
- Aznar, Guy, Caille A., Laville, Robin J.-L., J. e R. Sue, 1997, *Vers une Economie plurielle. Un travail, une activité, un revenu pour tous*, Paris: Syros.

- Baffoe-Bonnie, J., 1995, *Negative Income Tax and Family Labor Supply in Canada*, *Eastern Economic Journal* 21 (2): 197-213.
- Balzarotti, A., Ponti, M. e F. Silva, 1996, *Reddito di cittadinanza: un'utopia?*, Il Mulino: 365, 545-564.
- Barry, B., 1996, *Real Freedom and Basic Income* in *Journal of Political Philosophy* 5 (3): 242-276.
- Barry, B., 1997, *The Attractions of Basic Income* in Franklin, J., *Equality*, Londra, Institute for Public Policy Research: 157-171.
- Barry, B., 1994, *Justice, Freedom, and Basic Income* in Siebert, H. *The Ethical Foundations of the Market Economy*, Tübingen: J. C. B. Mohr, Ann Arbor: University of Michigan Press, 61-89.
- Besley, T., 1990, *Means Testing versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programmes*, *Economica* 57: 119-129.
- Besley, T., e S. Coate, 1995, *The Design of Income Maintenance Programmes* in *Review of Economic Studies* 62: 187-221.
- Block, F. e J. Manza, 1997, *Could We End Poverty in a Post-Industrial Society? The Case for a Progressive Negative Income Tax* in *Politics and Society* 25 (4): 473-511.
- Bowles, S., 1992, *Is Income Security Possible in a Capitalist Economy? An Agency-Theoretic Analysis of an Unconditional Income Grant* in *European Journal of Political Economy* 8: 557-578.
- Brittan, S. e S. Webb, 1990, *Beyond the Welfare State: An Examination of the Basic Incomes in a Market Economy*, Aberdeen, Aberdeen University Press.
- Caille A. e al., 1996, *Pour ou contre un revenu minimum d'existence?* in *Problèmes économiques* 2489 (9): 21-28.
- Caille A. e al., 1997, *La Democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri.
- Caille A., 1996, *Vers un revenu minimum inconditionnel?*, La Revue du Mauss 7 (1), Paris, La Découverte.
- Carter, I., 1995, *Reddito di base e giustizia libertaria: conversazione con Philippe Van Parijs* in *Notizie di Politeia* 11 (39/40): 24-29.
- Castel, R e al., *Pour une réforme du RMI*, Paris, Notes de la Fondation Saint Simon.



- Christensen, E., 1999, *Citizen's Income as a Heretical Political Discourse: The Danish Debate about Basic Income* in Lind J. e I. Hornemann Møller, *Inclusion and Exclusion: Unemployment and Non-Standard Employment in Europe*, Aldershot, Ashgate: 13-34.
- Clark, C. e C. Kavanagh, 1996, *Basic Income, Inequality, and Unemployment: Rethinking the Linkage Between Work and Welfare* in *Journal of Economic Issues* 30 (2): 399-407.
- Elkin, P., 1997, *A Symposium on Philippe Van Parijs's Real Freedom for All* in *The Good Society* 7 (1).
- Euzéby, C., 1991, *Le Revenu minimum garanti*, Parigi, La Découverte.
- Farrelly, C., 1999, *Justice and a Citizen's Basic Income* in *Journal of Applied Philosophy* 16 (3): 283-96.
- Ferry, J.-M., 1995, *L'Allocation universelle. Pour un revenu de citoyenneté*, Parigi, Cerf.
- Fitzpatrick, T., 1999, *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, Londra, Macmillan.
- Garonna, P., 1990, *Diritto al reddito o diritto al lavoro?* in *Mondoperaio* 1: 84-90.
- Groot, L. F. M. e H. M. M. Peeters, 1997, *A Model of Conditional and Unconditional Social Security in an Efficiency Wage Economy: the Economic Sustainability of a Basic Income* in *Journal of Post Keynesian Economics* 19 (4): 573-597.
- Groot, L. F. M. e H. M. M. Peeters, 1999, *Basic Income and Unemployment*, Amsterdam, Netherlands School for Social and Economic Policy Research.
- Hum, D. e W. Simpson, 1993, *Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States* in *Journal of Labor Economics* 11 (1): 263-296.
- Jackson, W. A., 1999, *Basic Income and the Right to Work* in *Journal of Post-Keynesian Economics* 21 (4): 639-662.
- Legros, M. e B. Simonin, 1991, *Le revenu minimum d'insertion et l'accès à l'emploi: Quelques éléments de réflexion sur la situation française* in *Travail et Société* 16 (2): 213-239.
- Leleux, C., 1998, *Travail ou revenu? Pour un revenu inconditionnel*, Parigi, Cerf..

- Lerner, S., Clark, C. M.A. e W. R. Needham, 1999, *Basic Income: Economic Security for All Canadians*, Toronto, Between the Lines Press.
- Levine, A., 1995, *Fairness to Idleness: Is there a Right Not to Work?* in *Economics and Philosophy* 11 (2): 255-74.
- Lewis, S., 1999, *Achieving Universal Access to Basic Social Services* in *International Social Science Journal* 51: 547-57.
- Mantegna A., A. Tiddi, *Reddito di cittadinanza verso la società del non lavoro*, Castelvecchi, Roma, 2000.
- Marianetti, A., 1990, *Reddito minimo di cittadinanza: perché non provarci?* in *Mondoperaio* 3: 32-33.
- Meade, J. E., 1993, *Liberty, Equality and Efficiency*, London, Macmillan.
- Meade, J. E., 1995, *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Milano, S., 1990, *Jalons pour une histoire du revenu minimum garanti (XIXe - XXe siècles)* in *Economies et Sociétés* 12: 107-134.
- Mirabile, M. L., 1991, *Il reddito minimo garantito. Il welfare tra nuovi e vecchi diritti*, Roma, Ediesse.
- Morgan, D. R. e K. Kickham, 1999, *Work and Welfare in the American States: Analysing the Effects of the JOBS Program* in *Political Research Quarterly* 52: 867-83.
- Mückenberger, U., Offe, C. e I. Ostner, 1996, *A Basic Income Guaranteed by the State: A Need of the Moment in Social Policy* in Offe C., *Modernity and the State*, Cambridge, Polity Press: 201-221.
- Murray, M. L., 1997, *...And Economic Justice for All: Welfare Reform for the 21st Century*, Armonk NY, M.E. Sharpe.
- Negro, P. e al., 1990, *Il reddito di cittadinanza* in *Democrazia e Diritto* 30 (1): 141-232.
- Nevola, G., 1990, *L'eguaglianza complessa del reddito di base* in *Politica ed Economia* [Aprile]: 65-68.
- Nevola, G., 1991, *Il reddito minimo garantito: due filosofie sociali del welfare state* in *Stato e Mercato* 31: 159-184.

- Ó'Brien, J. P. e D. O. Olson, 1990, *The Alaska Permanent Fund and Dividend Distribution Program* in *Public Finance Quarterly* 18 (2): 139-156.
- Pioch, R., 1996, *Basic income: Social policy after full employment* in Erskine A., *Changing Europe: Some Aspects of Identity, Conflict and Social Justice*, Aldershot, Avebury: 148-160.
- Purdy, D., 1993, *The Political Economy of Basic Income*, Londra, Academic Press.
- Purdy, D., 1994, *Citizenship, Basic Income and the State* in *New Left Review* 208 [Novembre-Dicembre]: 30-48.
- Quirion, P., 1996, *Les justifications en faveur de l'allocation universelle: une présentation critique* in *Revue française d'économie* 11 (2): 45-64.
- Rizzi, D. e N. Rossi, 1996, *Minimo vitale e 'flat tax'* in *Il Mulino* 4: 706-713.
- Rizzi, D. e N. Rossi, 1997, *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale* in da Empoli, D. e G. Muraro, *Verso un nuovo stato sociale. Tendenze e criteri*, Milano, Franco Angeli: 237-277.
- Robertson, J., Dore R., Van Parijs P. e A. B Atkinson, 1996, *Debate: Citizen's Income* in *The Political Quarterly* 67 (1): 54-70.
- Silva, F., 1997, *Reddito di cittadinanza: una proposta di radicale riforma dello stato sociale* in *Economia e Lavoro* 31 (3-4): 353-367.
- Schutz, R. R., 1996, *The \$30,000 Solution: A Guaranteed Annual Income for Every American*, Santa Barbara, Fithian Press.
- Soulet, M.-Henry e P. Van Parijs, 1996, *Debat sur l'allocation universelle* in *Revue suisse de science politique* 2 (1): 103-137.
- Suplicy, E. M. e S. Cury, 1994, *The Guaranteed Minimum Income as a Proposal to Remove Poverty in Brazil* in Davidson P. e Ian A. Kregel, *Employment, Growth and Finance*, Cheltenham, Edward Elgar: 47-68.
- Thampapillai, D. J. e H.-E. Uhlin, 1997, *Environmental Capital and Sustainable Income: Basic Concepts and Empirical Tests* in *Cambridge Journal of Economics* 21: 379-94.
- Van der Veen, R. J., 1998, *Real Freedom versus Reciprocity: Competing Views on the Justice of Unconditional Basic Income* in *Political Studies* 46 (1): 140-163.
- Van Donselaar, G., 1998, *The Freedom-Based Account of Solidarity and Basic Income* in *Ethical Theory and Moral Practice* 1 (3): 313-333.

- Van Parijs, P., 1991, *Why Surfers Should Be Fed: the Liberal Case for an Unconditional Basic Income* in *Philosophy and Public Affairs* 20: 101-131.
- Van Parijs, P., 1992, *Basic Income Capitalism* in *Ethics* 102: 465-484.
- Van Parijs, P., 1992, *Arguing For Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*, Londra, Verso.
- Van Parijs, P., 1995, *Real Freedom for All: What (if anything) Can Justify Capitalism?*, Oxford, Oxford University Press.
- Van Parijs, P., 1997, *Reciprocity and the Justification of an Unconditional Basic Income. Reply to Stuart White* in *Political Studies* 45: 327-30.
- Widerquist, K., 1999, *Reciprocity and the Guaranteed Income* in *Political and Society* 27 (3): 387-402.
- Widerquist, K., e al., *Special Issue on the Basic Income Guarantee* in *Journal of Socio-Economics* 34: 1-124.
- White, S., 1997, *Liberal Equality, Exploitation, and the Case for an Unconditional Basic Income* in *Political Studies* 45: 312-326.

## 2000-2005

- Del Bo, C., 2004, *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Como-Pavia, Ibis.
- Casadei, T., 2003, *Reddito minimo garantito e diritti sociali: gli spazi del pubblico* in Zanetti, G., *Elementi di etica pratica*, Roma, Carocci: 92-107.
- Chiappero Martinetti, E., 2001, *Il reddito di cittadinanza: alcune considerazioni in tema di efficacia ed equità* in Lunghini, G., Silva F. e R. Targetti Lenti, *Politiche pubbliche per il lavoro*, Bologna, Il Mulino: 106-128.
- Cunliffe, J. e G. Erreygers., 2001, *The Enigmatic Legacy of Charles Fourier: Joseph Charlier and Basic Income* in *History of Political Economy* 33: 459-484.
- Cunliffe, J. e G. Erreygers., 2003, *Basic Income? Basic Capital! Origins and Issues of a Debate* in *Journal of Political Philosophy* 11 (1): 89-110.
- Cunliffe, J. e G. Erreygers, 2004, *The Origins of Universal Grants: An Anthology of Historical Writings on Basic Capital and Basic Income*, Basingstoke, Macmillan Palgrave.
- De Wispelaere, J. e L. Stirton, 2004, *The Many Faces of Universal Basic Income* in *The Political Quarterly*: 266-274.
- Dowding, K., De Wispelaere, J. e S. White, *The Ethics of Stakeholdings*, Basingstoke, Palgrave.
- Goodin, R. E., 2001, *Work and Welfare: Towards a Post-Productivist Welfare Regime* in *British Journal of Political Science* 31: 13-39.
- Groot L. e R. Jan van der Veen, 2000, *Basic Income on the Agenda: Policy Objectives and Political Chances*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Mancini M., *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategia per l'occupazione*, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, Roma, 2000
- McKay, A. e Jo. Van Every, 2000, *Gender, Family, and Income Maintenance: A Feminist Case for Citizen's Basic Income* in *Social Politics* 7 (2): 266-284.
- McKay, A. e Jo. Van Every, 2001, *Rethinking Work and Income Maintenance Policy: Promoting Gender Equality Through a Citizens' Basic Income* in *Feminist Economics* 7 (1): 97-118.
- McKinnon, C., 2003, *Basic Income, Self-Respect and Reciprocity* in *Journal of Applied Philosophy* 20 (2): 143-158.

- Krebs, A., 2000, *Basic Income? A Symposium on Van Parijs in Analyse und Kritik* 22 (2): 153-269.
- Offe, C., *The German Welfare State: Principles, Performance and Prospectives after Unification in Thesis Eleven* 63: 11-37.
- Reeve, A. e A. Williams, 2003, *Real Libertarianism Assessed: Political Theory after Van Parijs*, Palgrave, Macmillan.
- Robeyns, I., 2001, *Will a Basic Income Do Justice to Women?* in *Analyse und Kritik* 23 (1): 88-105.
- Rogers, J. e J. Cohen, 2001, *What's Wrong with a Free Lunch?*, Boston, Beacon Press.
- Sacchi S., *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Urge Working paper, Torino, 2005
- Segall, S., 2005, *Unconditional Welfare Benefits and the Principle of Reciprocity in Politics, Philosophy and Economics* 4 (3): 331-354.
- Standing, G., 2002, *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality*, Londra e New York, Verso.
- Standing, G. e M. Samson, 2004, *A Basic Income Grant for South Africa*, Cape Town, Juta Academic and University of Cape Town Press.
- Suplicy, E. M., 2003, *Legitimizing Basic Income in Developing Countries: Brazil, Or 'the Answer is Blowin' in the Wind'* in *Journal of Post Keynesian Economics* 25: 407-24.
- Suplicy, E. M., 2004, *Renda de Cidadania: a Saída é Pela Porta*, Sao Paulo, Cortez Editora.
- Targetti Lenti, R., 2001, *Il reddito di cittadinanza: giustificazioni teoriche e problemi di sostenibilità* in Lunghini, G., Silva F. e R. Targetti Lenti, *Politiche pubbliche per il lavoro*, Bologna, Il Mulino, 83-103.
- Vanderborght, Y. e P. Van Parijs, 2005, *L'Allocation universelle*, Parigi, La Découverte.
- Van Der Linden, B., 2000, *Fighting Unemployment Without Worsening poverty: Basic income Versus Reductions of Social Security Contributions* in Salverda W., Lucifora C. e B. Nolan, *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 93-120.

- Van Der Linden, B., 2004, *Active Citizen's Income, Unconditional Income and Participation Under Imperfect Competition: A Welfare Analysis* in *Oxford Economic Papers* 56: 98-117.
- Wispaalere, J. D. e L. Stirton, 2004, *The Many Faces of Universal Basic Income* in *The Political Quarterly* 75: 266-74.
- White, S., 2000, *Review Article: Social Rights and the Social Contract—Political Theory and the New Welfare Politics* in *British Journal of Political Science* 30: 507-32.
- White, S., 2003, *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, Oxford, Oxford University Press.
- Wright, O. E., e al., 2004, *Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones of a More Egalitarian Capitalism* in *Politics and Society* [Special issue] 32: 3-126.

### Il lavoro flessibile nel post-fordismo

Addobbo, T. e V. Borghi, 2001, *Riconoscere il lavoro. Una ricerca sulle lavoratrici con contratti di collaborazione nella provincia di Modena*, Franco Angeli, Milano.

Alai-Cisl, 2001, *Primo rapporto sul lavoro atipico*, in [www.cisl.it](http://www.cisl.it).

Altieri, G. e M. Carrieri, 2000, *Il popolo del 10%. Il boom del lavoro atipico*, Donzelli, Milano.

Anastasia, B. e A. Accornero, 2003, *Precari veri e presunti*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Anastasia, B., Accornero A. e Maurizio D., 2003, *La misurazione statistica del lavoro a tempo determinato* in Ministero del Lavoro, *Rapporto di Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.

Baici, E. e M. Samek Lodovici, 2001, *La disoccupazione. Modelli, diagnosi e strategie per il mercato del lavoro in Italia*, Carocci, Roma.

Barbier, J.-C. e H. Nadel, 2000, *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, Donzelli, Roma.

Bertolini, S., 2002, *Il lavoro atipico e le sue strategie*, Libreria Stampatori, Torino.

Busetta, P. e E. Giovannini, 1998, *Capire il sommerso*, Liguori, Napoli.

Censis, 2000, *Nuove forme di lavoro*, Roma.

Censis, 2003, *Ci penserò domani. Comportamenti, opinioni e attese per il futuro dei co.co.co*, Roma.

Ciocca, P. (a cura di), 1997, *Disoccupazione di fine secolo*. Boringhieri, Torino.

Cnel, 2002, *Il rapporto sul mercato del lavoro, 1997-2001*, Roma.

Checchi, D., Perulli, P., Regalia, I., Regini, M. e E. Reyneri, (a cura di), 2002, *Lavoro e sindacato in Lombardia. Contributi per interpretare il cambiamento*, Franco Angeli, Milano.

Chiesi, A., 1990, *I lavori atipici. Un quadro di riferimento concettuale in Democrazia e diritto*, n. 1, 13-30.

Confinterim, *Stime sul lavoro interinale*, in [www.confinterim.it](http://www.confinterim.it).



- Contini, B. (a cura di), 2002, *Osservatorio sulla mobilità del lavoro*. Il Mulino, Bologna.
- Consiglio, S. e L. Moschera, 2001, *Le società di fornitura di lavoro temporaneo in Italia. Organizzazione e performance*, Franco Angeli, Milano.
- Dall'Agata, C. e P. Grazioli, 1999, *Senza tetto né legge? Collaboratori coordinati e continuativi tra dipendenza e autonomia. Un'indagine in Emilia Romagna*, Franco Angeli, Milano.
- Dall'Agata, C. e P. Grazioli, *I rapporti di collaborazione tra dipendenza e autonomia: un'indagine in Emilia Romagna in Sociologia del lavoro*, n. 78-79.
- De Capraris, G. (a cura di), 1999, *Mercato del lavoro e ammortizzatori sociali*, Il Mulino, Bologna.
- Del Punta, R., 2003, *La scomparsa dei co.co.co.*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).
- Eurispes, *Il mercato del lavoro in Italia dopo la "Riforma Biagi"* in *Rapporto Italia*, Roma, 2005.
- Fondazione Brodolini - Isfol, 2001, *Ricerca sul lavoro interinale in Italia*, Roma.
- Fullin, G. e I. Pais, 2002, *Il lento processo di istituzionalizzazione della flessibilità. Un'indagine sul lavoro interinale in provincia di Como in Sociologia del lavoro* 86-87: 211-232.
- Fullin, G. e I. Pais, 2004, *Vivere l'instabilità del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Giovanetti, P., 2000, *Posto fisso addio. Come cambia il lavoro in Italia*, Baldini & Castoldi, Milano.
- Giovani, F. (a cura di), 2005, *Il lavoro flessibile: opportunità o vincolo?*, Franco Angeli, Milano.
- Gualmini, E., 1998, *La politica del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Ichino, P., 1996, *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano.
- Ichino, P., Mealli, F. e T. Nannicini, *Il lavoro interinale in Italia. Trappola del precariato o trampolino verso un lavoro stabile?*, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali/Istituto Universitario europeo in [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it).
- Inps, 2001, *Primo rapporto sul lavoro parasubordinato*, Roma.
- Ires, 2003, *Ragioni e articolazione territoriale del lavoro interinale*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it).

- Ires-Nidil Cgil, 2003, *Terzo rapporto sul lavoro atipico in Italia: verso la stabilizzazione del precariato?* in [www.nidil.cgil.it](http://www.nidil.cgil.it).
- Isof, 1998, *Il lavoro in Italia: profili, percorsi, politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Isof, 1999, *Il lavoro interinale. Indagine esplorativa*, Roma.
- Isof, 2001a, *Il lavoro interinale, prime analisi su dati amministrativi*, Roma.
- Isof, 2001b, *La riforma del part-time: il compromesso tra flessibilità e tutela in Italia ed in Europa*, Roma.
- Isof, 2002, *Il tanto e il poco del lavoro flessibile*, Roma.
- Lucifora, C., 2004, *Economia sommersa e lavoro nero*, Il Mulino, Bologna.
- Lucifora, C. (a cura di), 2003, *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Mondadori, Milano.
- Lunghini, G., Silva, F. e R. Targhetti Lenti, (a cura di), 2001, *Politiche pubbliche per il lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- Magatti, M. e G. Fullin, (a cura di), 2002, *Percorsi di lavoro flessibile. Un'indagine su lavoratori interinali e collaboratori e continuativi in Lombardia*, Carocci, Roma.
- Magatti, M., Fullin, G. e R. Rizza, (a cura di), 2002, *Le politiche del lavoro. Un quadro comparativo*, Franco Angeli, Milano.
- Marelli, E. e G. Porro, 2000, *Il lavoro tra flessibilità e innovazione. Le tendenze del mercato del lavoro in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- Polo, G., 2000, *Il mestiere di sopravvivere*, Editori Riuniti, Roma.
- Ranci, C., 2002, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Regalia, I., 2000, *Nuove forme d'impiego e di lavoro. Indipendenti o precari?* in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori* 2: 81-97.
- Reyneri, E., 1997, *Occupati e disoccupati in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Rizza, R. (a cura di), 2000, *Politiche del lavoro e nuove forme di precarizzazione lavorativa*, Franco Angeli, Milano.
- Rizza, R., 2003, *Il lavoro mobile. Diffusione del lavoro atipico e nuovi paradigmi occupazionali*, Carocci, Roma.
- Roma, G., 2001, *L'economia sommersa*, Laterza, Roma-Bari.

Samek Lodovici, E., 2001, *Forme di lavoro non standard: le differenze tra Nord e Sud* in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori* 3, 49-64.

Samek Lodovici, E. e R. Semenza, (a cura di), 2001, *Le forme del lavoro. L'occupazione non standard: Italia e Lombardia nel contesto europeo*, Franco Angeli, Milano.

Samek Lodovici, E. e R. Semenza, (a cura di), 2004, *Il lavoro part-time. Anomalie del caso italiano nel quadro europeo*, Franco Angeli, Milano.

Semenza, R., 2004, *Le trasformazioni del lavoro. Flessibilità, disuguaglianze, responsabilità dell'impresa*, Carocci. Roma.

Sestito, P., 2002, *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è. Come sta cambiando*, Editori Laterza, Roma-Bari.

Supiot, A. (a cura di), 2003, *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.

Tiddi, A., 2001, *Precari. Lavoro e non lavoro nel postfordismo*, DeriveApprodi, Roma.

Treu, T., 2001, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna.

## **Allegati**

.....

**Gli indici di povertà:  
dettaglio statistico**

---

## Misura della povertà relativa

Per misurare la povertà relativa occorre determinare un valore “soglia” o linea di povertà, nota anche come *International Standard of Poverty Line* (Ispl), il cui indice permette di classificare le famiglie in base ad un certo livello di povertà. Avremo così una suddivisione in *famiglie povere* e *famiglie non povere*, dove la linea di povertà è data dalla spesa media per consumi pro-capite, stimata sulla base dei dati rilevati con l'indagine sui consumi delle famiglie italiane:

$$ISPL = \frac{\sum_{i=1}^n S_i \times w_i}{\sum_{i=1}^n w_i}$$

dove:

Ispl = linea di povertà

n = numero di famiglie campione

i = indice di famiglia

S<sub>i</sub> = spesa mensile per consumi della famiglia i-esima

w<sub>i</sub> = coefficiente di espansione all'universo della famiglia i-esima

La quantità a numeratore rappresenta la stima della spesa mensile sostenuta (effettuata) da tutte le famiglie italiane, mentre il denominatore è la stima del numero totale dei componenti.

Il rapporto (Ispl) è la stima della spesa media per componente (pro-capite). Il valore di Ispl viene preso come valore *soglia* per classificare come povere o non povere le famiglie con due componenti. Sulla base di questo, una famiglia con due componenti viene considerata povera se ha una spesa media mensile per consumi inferiore od uguale a Ispl. Nella classificazione si tiene conto solo del numero dei componenti il nucleo familiare, non già delle loro caratteristiche (per esempio l'età).

Relativamente alle famiglie con un numero di componenti diverso da due, si procede al calcolo della spesa mensile equivalente, ovvero si corregge la spesa sostenuta dalla famiglia per renderla equivalente a quella di una famiglia con due componenti. In altri termini, per rendere omogeneo il dato, invece di calcolare un valore *soglia* differenziato a seconda del numero di componenti della famiglia, si produce un unico valore *soglia* relativo alle famiglie con due componenti. In pratica, per classificare una famiglia con un numero di componenti diverso da due, si deve procedere prima al calcolo della spesa equivalente, correggendo la spesa effettivamente sostenuta mediante un fattore di scala:

$$SE_{ih} = \frac{S_{ih}}{C_h}$$

dove:

i = indice di famiglia

h = numero di componenti della famiglia

SE<sub>ih</sub> = spesa per consumi equivalente della famiglia i-esima con h componenti

S<sub>ih</sub> = spesa sostenuta dalla famiglia i-esima con h componenti

Ch = coefficiente della scala di equivalenza per le famiglie con h componenti

Il coefficiente di correzione è minore di 1 (< 1) per famiglie con un solo componente, uguale ad 1 (= 1) per le famiglie con due componenti e crescente all'aumentare del numero di componenti.

Esistono diverse scale di equivalenza. Quella attualmente utilizzata dall'Istat è la scala di Carbonaro, con coefficienti variabili da 0,60 - per famiglie con un componente - a 2,40 - per famiglie con 7 o più componenti.

Un criterio alternativo che consente di classificare le famiglie secondo la povertà relativa è quello di determinare i valori *soglia* (linee di povertà) a seconda del numero dei componenti della famiglia. Le linee di povertà per le famiglie di k componenti si ottiene dividendo la linea di povertà per le famiglie di due componenti per il coefficiente di correzione desunto dalla scala di equivalenza adottata:

**Tabella A.1**

**Scala di equivalenza e linea di povertà relativa per ampiezza della famiglia**

Ampiezza della famiglia	Coefficienti della scala di equivalenza	Linea di povertà relativa (euro)
1	0,60	551,99
2 (linea standard)	1,00	919,98
3	1,33	1.223,57
4	1,63	1.499,57
5	1,90	1.747,96
6	2,16	1.987,16
7 o più	2,40	1.976,28

Una volta determinata la linea di povertà e scelta la scala di equivalenza, si procede a classificare ciascuna famiglia campione in *povera* o *non povera*.

Ogni anno l'Istat procede alla determinazione del numero di famiglie povere, secondo la nozione di povertà relativa, elaborando i dati rilevati mediante l'indagine sui consumi delle famiglie.

Una famiglia con k componenti (k=1, 2, (...), 7 o più) viene classificata povera, secondo la nozione di povertà relativa, se la sua spesa mensile è inferiore o uguale alla linea di povertà delle famiglie con lo stesso numero k di componenti.

## Misura della povertà assoluta

Accanto alla soglia di povertà relativa l'Istat utilizza anche una soglia di povertà assoluta, calcolata sulla base del valore monetario di un paniere fisso di beni e servizi essenziali. Il valore monetario del paniere viene rivalutato annualmente per tenere conto della variazione dei prezzi al consumo. L'unità di riferimento per la definizione del paniere è la famiglia, intesa come insieme di persone coabitanti, legate da vincoli affettivi o di parentela. Attualmente il paniere è costituito da tre grandi componenti: quella alimentare, quella relativa all'abitazione e una componente residuale che rappresenta tutti gli altri beni e servizi necessari alla famiglia stessa. Per tenere conto dei diversi comportamenti di consumo, nella determinazione delle tre componenti del paniere sono state prese in considerazione 36 tipologie familiari, rappresentative delle modalità più diffuse nel nostro Paese. Le tipologie variano secondo il numero (da 1 a 7 e più) e l'età dei componenti: (meno di 18 anni, da 18 a 59 anni, 60 anni ed oltre.) La dimensione della famiglia è determinante per la definizione delle economie di scala, soprattutto in riferimento alle spese relative all'abitazione e all'acquisto di beni durevoli. L'età dei componenti è indispensabile per la definizione della componente alimentare e di quella residuale. La distribuzione del numero delle famiglie per tipologia è stata calcolata sui dati dell'indagine sui consumi. Sia i valori di ciascuna componente del paniere che il suo valore totale vengono calcolati con riferimento a ciascuna delle 33 tipologie familiari. I valori monetari dei panieri vengono successivamente sintetizzati e calcolati per la sola ampiezza familiare.

Così, relativamente alle famiglie con un componente si hanno due tipologie: un componente con età compresa tra 18 e 59 anni e un componente con 60 anni ed oltre. Il valore monetario del paniere per le famiglie con un componente si ottiene come media aritmetica ponderata dei valori del paniere relativi alle due tipologie, con pesi uguali alla frequenza delle due tipologie.

Al termine di questa operazione di sintesi, vengono determinati sette valori soglia (soglie di povertà assoluta) da utilizzare per classificare in *povere* o *non povere* le famiglie con uno, due, ..., sette componenti e più. Le componenti del paniere rimangono invariate nel tempo, mentre annualmente vengono rivalutati i valori monetari delle soglie sulla base dell'indice dei prezzi al consumo.

**Tabella A.2**

Ampiezza della famiglia	Valore monetario del paniere mensile in euro	
	Anno 2003	Anno 2004
1 componente	373,33	382,66
2 componenti	559,63	573,63
3 componenti	794,89	814,77
4 componenti	1.006,60	1.031,77
5 componenti	1.268,70	1.300,42
6 componenti	1.462,25	1.498,82
7 o più componenti	1.650,04	1.691,30



Ogni anno l'Istat procede alla determinazione del numero di famiglie povere, secondo il criterio della povertà assoluta, elaborando i dati rilevati mediante l'indagine sui consumi delle famiglie. Una famiglia con  $k$  componenti ( $k = 1, 2, \dots, 7$  o più), viene classificata povera se la sua spesa mensile è inferiore o uguale al valore soglia delle famiglie con lo stesso numero  $k$  di componenti.

## Incidenza della povertà

L'incidenza indica quanto la povertà sia diffusa, ma non dà una informazione quantitativa su quanto siano povere le famiglie classificate come tali. Una famiglia è tanto più povera quanto più la sua spesa mensile per consumi differisce dalla linea di povertà. Pertanto, un indicatore dell'intensità della povertà sarà basato sulla differenza tra la spesa della famiglia (spesa equivalente nel caso di povertà relativa) e la corrispondente linea di povertà.

$$HCR = \frac{\sum_{i=1}^p w_i}{\sum_{i=1}^n w_i}$$

dove:

HCR = incidenza della povertà (*Head count ratio*)

$n$  = numero di famiglie campione

$p$  = numero di famiglie campione

$w_i$  = coefficiente di espansione all'universo della famiglia  $i$ -esima

## Intensità della povertà

I due indicatori (incidenza e intensità) vengono calcolati oltre che per il totale *Italia*, anche in corrispondenza a diversi livelli territoriali e ad alcune caratteristiche delle famiglie. E' così possibile seguire l'evoluzione del fenomeno anche in relazione a sottopopolazioni di particolare interesse.

$$PG = \frac{\sum_{i=1}^p (SE_i - lp) \times w_i}{\sum_{i=1}^p lp \times w_i} \times 100$$

dove:

PG = intensità della povertà (*Poverty gap*)

$p$  = numero di famiglie campione

$SE_i$  = spesa per consumi equivalente della famiglia  $i$ -esima

$w_i$  = coefficiente di espansione all'universo della famiglia  $i$ -esima

**Incidenza della povertà relativa e della povertà assoluta per ripartizione (anno 2002)**

Ripartizione territoriale	Incidenza anno 2002 (%)	
	Povertà relativa	Povertà assoluta
Italia settentrionale	6,0	1,7
Italia centrale	6,0	2,2
Italia meridionale e insulare	24,2	8,9
Totale Italia	12,0	11,0

I dati utilizzati a titolo di confronto sono relativi all'ultimo anno in cui è stata calcolata dall'Istat la povertà assoluta. Ovviamente l'incidenza della povertà relativa è sempre minore di quella calcolata in base alla povertà assoluta, essendo le soglie di questa ultima inferiori alle corrispondenti soglie della povertà relativa.

Una famiglia considerata povera, secondo la nozione di povertà assoluta, lo è anche secondo il criterio della povertà relativa, ma non necessariamente è vero il contrario.

# Confronto tra i sussidi di disoccupazione nei paesi Ue

---

## Confronto tra i sussidi di disoccupazione nei paesi Ue (\*)

### Estensione sociale

#### Limiti d'accesso

In generale, il dispositivo assistenziale **si rivolge a coloro che vivono sotto una certa soglia di reddito**, definita sulla base del salario minimo in vigore (Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi e alcune regioni spagnole), della pensione sociale (Portogallo), di un certo ammontare prestabilito (Gran Bretagna), oppure della capacità di provvedere al proprio sostentamento e a quello del proprio nucleo familiare (Danimarca, Finlandia, Svezia). **I beneficiari sono i singoli individui** (ma anche famiglie, coppie di fatto, conviventi), tranne in Spagna dove i beneficiari sono le famiglie. **I limiti di età variano** dai 25 anni per Francia e Spagna, a nessun limite per la Gran Bretagna. **La nazionalità non è indispensabile** per lo schema assistenziale, ma lo è la residenza, per periodi variabili tra stato e stato. In Germania, vige una normativa speciale per i richiedenti asilo ed alcune limitazioni per i rifugiati riconosciuti.

In **Francia**, per accedere al beneficio previdenziale, la disoccupazione deve essere involontaria. Lo schema previdenziale è obbligatorio. Per accedervi occorre avere tra i 16 e i 65 anni e quattro mesi di lavoro negli ultimi otto. Chi non raggiunge i requisiti contributivi può richiedere la prestazione assistenziale, *Allocation d'insertion*. Anche chi è disoccupato di lunga durata ed ha cinque anni di lavoro negli ultimi 10 può richiedere l'assistenza. Lo schema assistenziale è *Means tested*. Per accedere al beneficio assistenziale del *Revenu minimum d'insertion* (Rmi) occorre dimostrare di non disporre di reddito sufficiente a soddisfare i bisogni primari, e eventualmente quelli della propria famiglia. L'età minima è 25 anni.

In **Germania**, per accedere alla prestazione previdenziale, occorre essere stati assicurati per almeno 12 mesi negli ultimi tre anni. L'assistenza è indirizzata a chi non raggiunge un livello di vita dignitoso, a chi già ha usufruito dell'assicurazione, oppure a chi non raggiunge il requisito minimo di cinque mesi di lavoro con copertura previdenziale. L'accertamento dello stato di bisogno, *Means test*, è condizione necessaria per ottenere la prestazione assistenziale. I soggetti considerati disoccupati di lungo periodo possono percepire simultaneamente prestazioni da entrambi i sistemi, nel caso in cui il sussidio sia inferiore all'assistenza per il sostentamento. Per nessuno schema sono previsti limiti di età.

In **Austria**, maturando 52 settimane di assicurazione negli ultimi due anni, di cui 26 negli ultimi 12 mesi, è possibile beneficiare della prestazione previdenziale. L'assicurazione spetta anche a chi, pur avendo esaurito il periodo di beneficio, versa ancora in stato di bisogno. L'assistenza è erogata nel quadro della copertura dei bisogni di esistenza. Sia la prestazione previdenziale che quella assistenziale prevedono il *Means test*. Per entrambi gli schemi l'accesso non ha vincoli di età.

In **Olanda**, la disoccupazione deve essere involontaria. L'adesione all'assicurazione è obbligatoria. Con 26 settimane di lavoro nelle 39 precedenti al periodo di disoccupazione, si accede al *General benefit*, riferito ad un salario minimo prefissato. Per accedere all'*Extended benefit*, collegato al reddito precedentemente percepito, occorrono in più 52 giorni retribuiti in almeno quattro dei cinque anni prima della richiesta.

Chi accede al beneficio esteso può richiedere al termine un ulteriore periodo di *Follow up benefit*. Queste prestazioni possono essere integrate con un'indennità assistenziale che integra le altre prestazioni. L'assistenza sociale è per chi non può sostenere i costi necessari al soddisfacimento dei propri bisogni. L'età minima per l'assistenza è 18 anni. Per chi non rientra nei requisiti economici per accedere all'assistenza, ma vive di poco al di sopra dello standard minimo ha diritto ad integrazioni particolari per ad esempio gite scolastiche, ristrutturazioni di immobili, riscaldamento.

In **Belgio**, se non si dispone di altre fonti di reddito e si è registrati come disoccupati, è prevista un'indennità ordinaria di disoccupazione. Gli studenti che espletano a tempo parziale l'obbligo scolastico possono richiedere l'*allocation de transition*, calcolato in base al tipo di studi effettuati. L'*integrazione sociale* spetta invece a chi non ha i mezzi per il proprio sostentamento, solo per essa esiste un limite minimo di età che è 18 anni.

In **Gran Bretagna** per beneficiare della prestazione previdenziale, *Contribution based*, occorre aver versato, in uno dei due anni precedenti la richiesta di reddito, contributi pari, almeno, a 25 volte il limite minimo di reddito calcolato per quell'anno. Lo schema assistenziale, *Income based*, funziona come *rete di sicurezza di ultima istanza* ed è sottoposto al *Means test*.

In **Irlanda** l'assicurazione è prevista per chi ha oltre 16 anni ed è registrato come disoccupato. Occorrono 39 settimane di contributi versati. L'assistenza è subordinata a *Means test*, necessita ovvero di accertamento dello stato di bisogno ed è rivolta a chi ha superato i 18 anni.

In **Danimarca** la disoccupazione deve essere involontaria. Esiste uno schema previdenziale non obbligatorio contro la disoccupazione. Ne possono usufruire tutti gli iscritti con età compresa tra i 18 e i 65 anni che abbiano maturato almeno 52 settimane di lavoro, autonomo o dipendente negli ultimi tre anni e chi, anche sprovvisto di esperienze lavorative, ha frequentato per almeno 18 mesi un corso di formazione professionale. Per chi non vi aderisce è previsto uno schema di solidarietà. L'assistenza per chi versa in stato di bisogno non ha limiti di età ma difficilmente è erogata sotto i 18 anni.

In **Svezia** la disoccupazione deve essere involontaria. Per usufruire dei benefici previdenziali è necessario essere iscritti da almeno un anno. Occorre raggiungere la soglia contributiva di 12 mesi per accedere al *Income related*, consistente in una prestazione correlata al reddito precedente. Se mancano i requisiti contributivi, ma negli ultimi sei mesi si è lavorato almeno 70 ore al mese, oppure 450 ore continue, si può richiedere una prestazione di base, *Flate rate*, non dipendente dal reddito precedente. Le società assicuratrici sono collegate ai sindacati e per chi non è iscritto a nessun sindacato le spese previdenziali sono maggiorate. L'assistenza sociale è intesa come assistenza di ultima istanza e non ha limiti di età anche se è erogata a livello familiare, con l'obbligo per i genitori di mantenere i figli.

In **Finlandia** la disoccupazione deve essere involontaria. Per usufruire dei benefici previdenziale di base, *Flate rate*, non occorre aver stipulato l'assicurazione. E' però necessario aver lavorato come dipendenti per almeno 43 settimane negli ultimi 24 mesi. Per accedere ad una prestazione, *Earning related*, collegata al reddito precedente, oltre alle condizioni precedenti, bisogna aver stipulato contratti con l'assicurazione. Esiste anche un'indennità assistenziale per chi non rientra nei requisiti previdenziali, oppure ne ha usufruito nella misura massima consenti-

ta, oppure dimostra lo stato di bisogno. Per questa ultima prestazione assistenziale non ci sono limiti di età anche se difficilmente viene erogata sotto i 18 anni.

In **Spagna**, per usufruire della prestazione previdenziale, occorre aver lavorato nell'industria e nei servizi e aver maturato 12 mesi di contributi. Esaurito il diritto all'assicurazione, e intercorsi 30 giorni per la ricerca di un lavoro, è possibile richiedere un'indennità assistenziale. L'assistenza copre i possessori di 'carichi familiari' e chi ha raggiunto i 45 anni. E' obbligatorio sottoporsi ad un accertamento dello stato di bisogno, *Means test*. Questa misura assistenziale è diretta a combattere la povertà ed è richiedibile solo da chi ha tra i 25 e i 65 anni di età.

In **Grecia** la disoccupazione deve essere involontaria. Esiste uno schema previdenziale per chi ha lavorato 125 giorni durante i 12 mesi precedenti oppure 200 giorni nei due anni precedenti. Per chi ha tra i 20 e i 29 anni, è 'sufficiente' aver lavorato 80 giorni nei due anni precedenti. Non esistono schemi assistenziali

In **Portogallo** la disoccupazione deve essere involontaria. Lo schema previdenziale è riservato all'industria e ai servizi. Se si è registrati come disoccupati, con almeno due anni di contributi, 540 giorni di lavoro salariato, e nessuna pensione di invalidità, si riesce ad accedere allo schema previdenziale. Esiste anche uno schema assistenziale per chi non ha completato il periodo di assicurazione necessario, oppure ha raggiunto il periodo massimo di fruizione. Occorre comunque aver lavorato 180 giorni nei 12 mesi precedenti la richiesta di prestazione. L'assistenza viene comunque erogata anche a chi non possiede nessun contributo versato ed ha raggiunto i 18 anni di età. Si viene sottoposti ad accertamento dello stato di bisogno.

## Obblighi di mantenimento

Per ciò che concerne il sistema assistenziale c'è un orientamento comune che **prevede una serie di azioni** durante il periodo di beneficio, specie sotto il profilo della **disponibilità ad accettare i lavori proposti**, di cui abbiamo illustrato le caratteristiche nel corso della trattazione precedente. Questo orientamento allinea le caratteristiche dei piani di inserimento utilizzati per i sussidi di disoccupazione a quelli dell'assistenza, compreso l'obbligo ad accettare lavori, che per la misura assistenziale assume nella maggior parte dei casi la forma dell'obbligo ad accettare la prima offerta di lavoro utile a prescindere dalle sue caratteristiche.

In **Francia**, sia per la previdenza che per l'assistenza è richiesta la disponibilità a svolgere attività formative o di inserimento sociale.

In **Germania**, in entrambi gli schemi sono previste per il beneficiario azioni di "integrazione". Per ricevere l'assistenza è necessario sottoporsi annualmente al *Means test*. È stata abolita la possibilità, da parte del percettore, di rifiutare offerte di lavoro o azioni formative, qualora non corrispondano alla propria qualifica o alle proprie aspirazioni.

In **Austria**, per ottenere eventuali prolungamenti del periodo della prestazione previdenziale, occorre partecipare a programmi di formazione. Inoltre, chi riceve sussidi o assistenza deve essere 'volenteroso' e pronto ad accettare offerte di lavoro, anche non adeguate al proprio livello di studio.

In **Olanda** il percettore deve, per entrambi gli schemi, cercare lavoro attivamente, pena la perdita del sussidio o dell'assistenza. Tale disponibilità è costantemente monitorata dal Servizio per l'Impiego. Il soggetto non può rifiutare offerte 'adeguate' di lavoro: nei primi sei mesi, è considerata offerta adeguata quella corrispondente al proprio livello di istruzione. In seguito, quella immediatamente inferiore e così via. Fa eccezione, per le prestazioni assistenziali, chi ha figli a carico sotto i 5 anni e chi è sopra i 57 anni di età.

In **Belgio** la disponibilità ad accettare offerte di lavoro è monitorata durante il periodo di percepimento sia dell'indennità di disoccupazione che dell'assistenza. E' previsto un incentivo per coloro che tornano allo stato di occupazione.

In **Gran Bretagna** l'obbligo di ricerca attiva di lavoro è gestito attraverso il *Jobseekers' agreement*, firmato dal richiedente reddito. In esso sono concordati i passi che il soggetto dovrà compiere per "migliorare le proprie capacità d'inserimento professionale". In caso di comportamenti non in linea con il piano stabilito, sono previste sanzioni fino alla sospensione dell'intero sussidio. I percettori di assistenza seguono uno schema con i medesimi principi del *Jobseekers' agreement* con la differenza che *l'income support* non prevede sanzioni per i beneficiari.

In **Irlanda** è previsto l'obbligo di 'ricerca attiva di lavoro' solo per l'indennità di disoccupazione e non per l'indennità integrativa dell'assistenza sociale

In **Danimarca** i beneficiari della prestazione previdenziale nei primi due anni, detti ‘di sostegno’, rischiano di perdere da una settimana all’intero sussidio, in caso di rifiuto di un’offerta di lavoro. Nei tre anni successivi ‘di attivazione’, viene anche imposta la partecipazione a corsi di formazione e/o istruzione. L’intero percorso di ricerca di lavoro e formazione viene stabilito con un accordo formale, *Piano specifico di azione*, tra il richiedente reddito e il Servizio Pubblico per l’Impiego. Anche per i beneficiari dell’assistenza è previsto lo stesso percorso di ‘attivazione sociale’ dei percettori di sussidio.

In **Svezia** sono previste sanzioni per chi rifiuta un lavoro durante il periodo di erogazione del reddito sia esso percepito a titolo assistenziale o previdenziale.

In **Finlandia** l’obbligo di disponibilità al lavoro è inasprito per i giovani tra i 20 e i 24 anni i quali, in caso di rifiuto di un’offerta di lavoro, studio, formazione, perdono anche il diritto alla prestazione assistenziale. Chi usufruisce della prestazione assistenziale subisce periodicamente un accertamento dello stato di bisogno, *Means test*.

In **Spagna** è richiesta la disponibilità ad accettare lavoro per entrambe le misure.

In **Grecia** non esistono vincoli specifici per il mantenimento dei sussidi e non esistono schemi assistenziali.

In **Portogallo**, occorre per entrambi gli schemi registrarsi ai centri per l’impiego ed essere disponibili alla formazione e ad attività d’inserimento.



## Intensità retributiva

### Durata dell'erogazione

**Per quanto riguarda l'assistenza, non è prevista alcuna durata**, tranne in Francia, Spagna e Portogallo. **Per quanto concerne il sussidio di disoccupazione la durata è diversa da paese a paese** e comunque proporzionale ai contributi versati. Nei casi in cui è presente, la durata del beneficio di base erogato a chi non matura i contributi sufficienti per il sussidio ma ha versato un certo numero di contributi è di durata fissa differente da paese a paese.

In **Francia** la durata della prestazione previdenziale dipende dal periodo di assicurazione, variando da un minimo di quattro ad un massimo di 60 mesi. L'assistenza è rinnovabile una volta nel caso dell'*Allocation d'insertion*, l'*Allocation de solidarité spécifique*, per i disoccupati di lungo periodo, è rinnovabile di sei mesi in sei mesi, all'infinito, l'Rmi da tre mesi ad un anno, comunque rinnovabile.

In **Germania** la prestazione previdenziale varia da due a 32 mesi, in funzione di anzianità contributiva ed età. L'assistenza, rinnovata anno per anno, ha durata potenzialmente illimitata.

In **Austria** la durata della prestazione previdenziale dipende dal precedente impiego e dall'età. Varia da un minimo di 20 settimane a un massimo di un anno. L'assistenza è potenzialmente illimitata, fino all'esaurimento dello stato di bisogno.

In **Belgio** la durata delle indennità è pressoché illimitata, anche se sono state introdotte restrizioni, che obbligano i beneficiari a seguire i programmi di inserimento concordati.

In **Olanda** la durata del *General benefit* è di sei mesi. L'*Extended benefit* dura da nove mesi a cinque anni in relazione a età e anzianità contributiva, cui si sommano ulteriori due anni di *Follow up benefit*. L'assistenza è illimitata.

In **Gran Bretagna** la durata della prestazione previdenziale è di sei mesi, mentre l'assistenza non ha limiti temporali.

In **Irlanda** l'assicurazione ha una durata massima di sei mesi, mentre l'assistenza ha durata potenzialmente illimitata.

In **Danimarca** la durata massima è di cinque anni per la prestazione previdenziale. L'assistenza è illimitata.

In **Svezia** la durata delle prestazioni previdenziali è di 300 giorni, che arrivano a 450 in caso si superi l'età di 57 anni. L'assistenza è illimitata

In **Finlandia** la prestazione assistenziale non ha limiti di tempo. L'*Earning related* e il *Flate rate* sono erogate per 500 giorni.

In **Spagna** la durata della prestazione previdenziale è pari a 1/3 del periodo di contribuzione, con un minimo di un anno e un massimo di due. L'assistenza dura 12 mesi, ma può essere prorogata. Ciò dipenderà anche dai 'carichi familiari', per chi ha più di 52 anni può essere prorogata fino alla pensione.

In **Grecia**, per il sussidio contributivo, da cinque mesi a un anno, in base a contributi ed età.

In **Portogallo**, il sistema contributivo va, da 10 mesi, per chi ha meno di 25 anni, a 30 mesi, per chi ne ha più di 55. L'assistenza è di 12 mesi rinnovabile.

## Entità dell'erogazione

**Il contributo assistenziale prevede un ammontare variabile** da Stato a Stato, che va dal 70 per cento del salario minimo, nei Paesi Bassi, a contributi minimi di sussistenza, in Spagna e Portogallo. Ad esso bisogna aggiungere i contributi, quando presenti, in termini di servizi o di altre erogazioni monetarie per l'alloggio. L'entità dei sussidi di disoccupazione ha un carattere molto variabile da paese a paese e comunque legato all'entità dei contributi versati. Per l'assistenza l'erogazione è anche legata ai carichi familiari.

In **Francia** l'erogazione previdenziale è pari al 40 per cento del salario giornaliero, maggiorata di una quota fissa, oppure il 57 per cento del salario precedente. In base a età e contributi, la cifra decresce con un tasso compreso tra l'otto per cento e il 25 per cento. L'assistenza consiste in un importo fisso giornaliero per l' *Allocation d'insertion* e per l'Rmi, è strutturata a scaglioni in base ad età e contributi, per i disoccupati di lunga durata. All'importo base vanno aggiunte delle quote in base al numero di persone a carico del richiedente. Chi beneficia dell'Rmi può avere diritto ad integrazioni per l'alloggio.

In **Germania** la consistenza della prestazione previdenziale va dal 60 al 67 per cento (con figli a carico) dell'ultimo reddito netto. Le quote assistenziali sono stabilite dai *Lander*, anche l'assistenza è maggiore, se si possiedono figli a carico. Agli importi base vanno aggiunti contributi per le risorse d'esistenza che comprendono alloggio, cibo, vestiario, igiene, utenze domestiche, elettrodomestici.

In **Austria** l'assicurazione è pari al 56 per cento del salario di riferimento. L'assistenza, quando erogata come prolungamento del periodo di copertura previdenziale, è circa il 95 per cento della prestazione previdenziale. L'assistenza sociale in quanto tale è determinata in misura fissa dai *Lander*, alcuni dei bisogni fuori copertura, come casa e abbigliamento sono coperti con indennità integrative, corrisposte in contanti o in prestazioni. Esiste inoltre, in aggiunta alle indennità integrative, la possibilità di prestazioni occasionali per specifici bisogni quali ad esempio la ristrutturazione degli appartamenti.

In **Belgio** in base alla presenza di persone a carico e conviventi, l'indennità di disoccupazione può variare dal 60 per cento al 35 per cento del reddito precedentemente percepito. Il reddito assistenziale detto di *integrazione* è fissato come il minimo necessario al sostentamento più un incremento percentuale fisso.

In **Olanda** l'entità dell'indennità di base è il 70 per cento del salario minimo di riferimento. Per il beneficio esteso si calcola il 70,5 per cento del salario precedente. Il *Follow up benefit* è equivalente all'indennità di base. Gli importi standard dell'indennità di base assistenziale sono collegati al salario minimo in vigore. Ad essi vanno aggiunte le integrazioni per i servizi di base, quali alloggio e riscaldamento.

In **Gran Bretagna** la prestazione previdenziale è una cifra fissa settimanale, non relativa al salario precedente. E' indipendente da carichi familiari o altro. L'entità dell'assistenza dipende invece da età, carichi familiari e reddito del partner.

In **Irlanda** la quota fissa della prestazione previdenziale è quella prevista per l'assistenza. In entrambi i casi dipende da carichi e redditi familiari. Per i percettori di assistenza sono previste anche integrazioni particolari e indennità occasionali.

In **Danimarca** la quota del sussidio di disoccupazione copre fino al 90 per cento del salario precedente, in misura decrescente al crescere del salario. L'assistenza è tra l'80 per cento e il 60 per cento del minimo previsto per il sussidio. Sono previste inoltre integrazioni per specifici bisogni e indennità uniche per coprire ad esempio le spese provocate dalla partecipazione alle misure di integrazione di natura formativa o occupazionale.

In **Svezia** l'*Income related* previdenziale si situa in un *range* che ha come tetto massimo l'80 per cento del salario di riferimento, e come minimo l'indennità di base. L'assistenza è in parte fissata annualmente dal governo. In parte i comuni devono corrispondere delle quote determinate sui costi reali del soddisfacimento dei bisogni (entro determinati limiti di spesa).

In **Finlandia** l'*Earning related* è pari al 42 per cento della differenza tra il salario precedente e l'indennità di base, *Flate rate*. L'entità della prestazione assistenziale è di valore equivalente all'indennità di base e fissata per legge. Sono previste per l'assistenza, integrazioni particolari quali copertura di spese per l'abitazione, assistenza medica ed altro.

In **Spagna** l'erogazione è il 70 per cento del salario precedente nei primi 180 giorni, e il 60 per cento nel periodo successivo. E' prevista una soglia minima pari al 75 per cento del salario interprofessionale (40 per cento del salario medio). L'assistenza equivale al tetto minimo della prestazione previdenziale. L'importo minimo viene comunque determinato dalle Comunità autonome.

In **Grecia** per il sistema contributivo, il 40 per cento del salario antecedente la disoccupazione, per i lavoratori manuali, e il 50 per cento per gli impiegati.

In **Portogallo** per la prestazione previdenziale, si eroga il 65 per cento del salario di riferimento, calcolato come media dei salari dell'anno precedente. L'assistenza ha un *range* che va dal 70 per cento al 100 per cento del salario minimo a seconda delle persone a carico, in ogni caso è al minimo il 5 per cento stabilito per la pensione sociale.

---

(\*) Fonti: Missoc - *Mutual Information System on Social Protection* ; De Rita C., Montaldi G., *Orientamenti europei in materia di sicurezza sociale: una rassegna dei dispositivi di ultima rete* ISFOL 2004; Mancini M., *I sistemi di protezione del reddito dei disoccupati in Italia tra politica sociale e strategie per l'occupazione* ISFOL 2000