

**REDDITO DI CITTADINANZA
E MINIMO VITALE**

di
Renata TARGETTI LENTI

JEL Classification: H53 – I38

Keywords: Reddito vitale – welfare state – mercato del lavoro

July 2000

Reddito di cittadinanza e minimo vitale

Renata Targetti Lenti

Abstract

The aim of the paper is to discuss the features of a basic income (an universal income support) in relationship to the changes of Welfare State systems and of labour markets in industrialized countries. First of all the paper reviews the main arguments that, from a political, philosophical and economic point of view have been advanced to support this measure. The basic income will be compared to other universal instruments as income negative tax.

The paper will discuss the main economic problems which the introduction of a basic income will produce as: “sustainability”, how to finance this measure, the reduction of others public expenditures as pensions. In particular the effects on the labour market will be analyzed. The changes can be of various intensity and direction, in relationship to different features of employment. The supply of labour for low-wages employment could diminish. The reserve wage could rise. In any case the flexibility of labour market should rise. Overall the expected positive effect is a rise in the efficiency of economic system.

1. Trasformazioni del sistema produttivo e crisi del *welfare state* ^(*)

Le motivazioni addotte per promuovere in Italia una trasformazione del *welfare state* e le proposte discusse nelle varie sedi sono di diversa natura ed alquanto eterogenee. Ragioni esterne, come l'avviato processo di integrazione all'interno dell'Unione Europea (UE), e ragioni interne come lo squilibrio tra il costo degli interventi e la loro efficacia, rendono urgente una riforma delle politiche sociali. Ad un costo sistematicamente crescente, che ha contribuito a determinare un grave squilibrio nei conti pubblici non sembra aver corrisposto un' adeguata efficacia nel far fronte a situazioni di bisogno sempre più differenziate, nel ridurre l'esclusione e nel garantire un'adeguata protezione agli emarginati. Gli esiti distributivi e redistributivi delle politiche sociali si sono rivelati spesso incerti se non di chiaro vantaggio per le classi medie.

Il fenomeno, poi, che costituisce oggi la sfida più difficile per la credibilità delle politiche messe in atto dalla maggior parte dei paesi industrializzati, oltre che per la sostenibilità dello stesso processo di sviluppo, è rappresentato dall'elevato livello della disoccupazione e dalla sua crescita sistematica. In particolare si è indebolita, se non addirittura invertita, la relazione tra dinamica della produzione e crescita dell'occupazione. La disoccupazione è da considerarsi oggi in larga misura involontaria, strutturale, indipendente dal ciclo e persistente anche durante le fasi di crescita¹. Il modello di crescita senza creazione di nuovi posti di lavoro ("jobless growth") che è andato affermandosi nel corso degli anni 80 in quasi tutti i paesi europei costringe ad una revisione non solo degli schemi interpretativi dei processi di accumulazione capitalistica, ma anche e soprattutto delle politiche sociali che avevano caratterizzato i modelli di *welfare state* di stampo tradizionale.

E' emersa quella che può essere definita la "nuova questione sociale" in Europa². Una quota crescente della popolazione attiva risulta esclusa dal mercato del lavoro. Il conflitto oggi non è più tra capitalisti e lavoratori, ma piuttosto tra chi è occupato od occupabile, e chi è escluso³. Non è qui la sede per approfondire le ragioni che possono spiegare l'esclusione dal mercato del lavoro di una quota crescente di popolazione. Basti sottolineare come a causa di questa esclusione si sia progressivamente ridotta la partecipazione attiva di gran parte della popolazione alla produzione del reddito, delineandosi quella che è stata definita la "società dei 2/3", poiché circa 2/3 della popolazione risulta a carico del restante terzo che è inserito nel mercato del lavoro. Tuttavia, anche in seguito all'allentamento dei vincoli familiari, risulta sempre più difficile per i 2/3 non occupati soddisfare anche i bisogni più elementari⁴.

Il sistema capitalistico, in passato, era stato caratterizzato da una forte complementarità tra capitale e lavoro e da una relazione molto stretta tra produttività del lavoro e retribuzioni. L'organizzazione del lavoro di tipo fordista aveva consentito l'assorbimento di lavoratori di diversa qualificazione. La struttura gerarchica e piramidale all'interno delle imprese era caratterizzata da una consistente base di lavoratori scarsamente specializzati, la cui offerta era relativamente più elevata.

Nella prima fase dello sviluppo industriale, dunque, il sistema di *welfare* era andato configurandosi come uno strumento prevalentemente volto a tutelare i rischi derivanti da un'organizzazione del lavoro di tipo fordista ed alla protezione di specifici gruppi sociali come i lavoratori dipendenti, soprattutto

^(*) La proposta di un reddito di cittadinanza è oggetto di analisi da parte dell' Unità di ricerca di Pavia coordinata da Renata Targetti Lenti «Dal minimo vitale al reddito di cittadinanza : problemi di concettualizzazione ed analisi delle principali problematiche di attuazione nei diversi Paesi europei (contributo C.N.R. 99.03511.ST74)», nell'ambito del Progetto strategico CNR «L'Italia in Europa: governance e politiche per lo sviluppo economico e sociale. (Sottoprogetto 1: Sicurezza sociale, mercato e politiche del lavoro)».

¹ Cfr. Ciocca (1997). Una buona sintesi del dibattito sulle principali cause e caratteristiche della disoccupazione in Europa e' contenuta in: Buti, Pench, Sestito (1998).

² Cfr. Van Parijs, Salinas (1998), pag. 2.

³ Per una discussione su questo punto e per un'analisi della situazione italiana si rimanda a: Phelps (1997).

⁴ Si veda Dahrendorf (1989), pag. 171.

maschi capofamiglia di nuclei monoreddito. La famiglia monoreddito era l'unità di riferimento per l'organizzazione della società e per la produzione e distribuzione del reddito. Il tasso d'attività femminile era basso in quanto le casalinghe, impegnate in compiti di riproduzione e cura dei bambini e degli anziani non facevano parte della forza di lavoro. Questo sistema di *welfare* era di tipo centralistico ed il criterio di eligibilità per le prestazioni, prevalentemente di natura monetaria, era quello occupazionale⁵. I finanziamenti della spesa sociale, poi, erano assicurati da un sistema fiscale disegnato per una base occupazionale prevalentemente costituita da lavoratori dipendenti e nell'ipotesi di piena occupazione.

In una società post-fordista, quale è andata oggi configurandosi, i mutamenti sono stati radicali. Si è verificata, ed è ancora in corso, una riduzione nell'impiego di lavoratori dipendenti, una crescita del lavoro autonomo e dei cosiddetti lavori atipici. E' aumentato il numero delle famiglie a un solo componente, perlopiù giovane o anziano. Sono cresciuti i gruppi maggiormente esposti al rischio di povertà (anziani, famiglie mono-parentali o con capofamiglia donna, residenti in zone arretrate). E' aumentata l'occupazione femminile di media ed elevata qualificazione. Si è così profondamente modificato il ruolo della donna nella famiglia e sul mercato del lavoro. In parallelo si sono modificati i bisogni con una maggior richiesta dei servizi di cura all'esterno della famiglia.

Le modifiche nella struttura produttiva richiedono, dunque, una parallela trasformazione del sistema di *welfare* tradizionale. In una prospettiva radicalmente diversa da quella fordista l'esigenza di trasformare un *welfare* basato principalmente sulle garanzie per chi è occupato in un *welfare* delle opportunità per chi è ancora fuori dal mercato del lavoro (giovani, adulti, donne), comporta interventi radicali e non può limitarsi a semplici aggiustamenti marginali. L'obiettivo cui tendere, per lo meno nel medio periodo, deve essere quello di estendere una rete di garanzie minimali come l'indipendenza economica a tutti gli individui in quanto cittadini, abbandonando i vecchi criteri che si basavano prevalentemente sull'appartenenza a gruppi occupazionali, a corporazioni e così via. Occorre predisporre politiche che mirino ad assicurare una reale uguaglianza di accesso al mercato del lavoro, che accrescano le opportunità individuali di inserimento o reinserimento nel circuito produttivo. Nello stesso tempo occorre fornire risposte adeguate alle richieste di tutela di nuovi bisogni fondamentali quali il diritto alla casa, alla formazione di una famiglia, al lavoro da parte delle donne e così via.

L'obiettivo di questo studio consiste nell'esplorare se, e in quale misura, l'introduzione di un reddito garantito incondizionato a favore di tutti i cittadini, vale a dire del cosiddetto reddito di cittadinanza, possa rappresentare una risposta non solo alla crisi dei sistemi di *welfare* tradizionali ma anche ai processi di trasformazione che hanno caratterizzato la struttura produttiva ed il mercato del lavoro dei paesi occidentali. La mia analisi, oltre che indagare sulle motivazioni addotte per l'introduzione di un reddito minimo garantito di natura universale e sulla sua "sostenibilità" nel tempo, si propone di evidenziare gli effetti attesi più strettamente economici in termini non solo di sostegno dei redditi, ma anche con riferimento all'equilibrio del mercato del lavoro.

Le potenzialità di una proposta di stampo universale, come quella dell'introduzione del reddito di cittadinanza, possono essere meglio valutate se confrontate con le caratteristiche di alcune misure selettive quali il minimo vitale e/o il reddito minimo d'inserimento. Un terzo tipo di intervento che verrà preso in considerazione per il confronto è l'imposta negativa sul reddito. Questa misura si configura come uno schema integrato tassazione-benefici, che, come si vedrà contiene elementi di universalità insieme a caratteri di selettività.

⁵ Per un'analisi dei diversi modelli di *welfare* si rimanda a Ferrera (1993) ed anche Ferrera (1998), pagg. 80-84.

2. Schemi di sostegno del reddito "selettivi" e "universali": il minimo vitale, il reddito minimo d'inserimento e l'imposta negativa sul reddito.

Il dibattito sulle proposte di riforma del *welfare state* in generale e degli schemi di sostegno del reddito in particolare, si è sviluppato attorno ad una questione fondamentale e cioè se occorra privilegiare un'impostazione selettiva oppure un'impostazione universale. L'interrogativo, che ha trovato risposte diverse nei vari contesti istituzionali, è se l'erogazione delle prestazioni sociali debba essere subordinata all'accertamento della condizione economica dei potenziali beneficiari, oppure estendersi a tutti i cittadini. Nel primo caso è necessario stabilire dei criteri di selezione che tengano conto dell'effettivo stato di bisogno in relazione alla situazione economica individuale o familiare. Nel secondo caso invece l'accesso al beneficio avviene con modalità del tutto indipendenti dalle condizioni di reddito e di patrimonio dei destinatari.

Da un punto di vista teorico la scelta tra selettività e universalismo riflette una diversa concezione circa il ruolo dello stato. Nel primo caso il modello di riferimento è quello di uno stato sociale con compiti residuali, in cui la fornitura delle prestazioni non può che essere subordinata alla prova dei mezzi (*means tested*) e il livello dei benefici deve essere appena sufficiente a garantire un livello minimo di risorse. Nel secondo caso, invece, il modello storicamente più evoluto è quello di uno stato sociale con compiti redistributivi la cui funzione è quella di erogare, in moneta o in natura, prestazioni sociali volte a garantire alla generalità dei cittadini un tenore di vita adeguato (comunque commisurato a uno standard di povertà relativa).

La nascita dei moderni *welfare state* ha segnato il passaggio da schemi di solidarietà limitati, con finalità esclusivamente assistenziale, a modelli di solidarietà diffusa in cui la rete di protezione sociale fosse estesa "da tutti i cittadini poveri a tutti i cittadini"⁶. I programmi di assicurazione e di sicurezza sociale estesero e generalizzarono, sono stati introdotti per far fronte ai rischi tipici che comporta lo sviluppo di una società industriale e per offrire una gamma ampia ed articolata di interventi volti a salvaguardare l'individuo dai principali rischi dell'esistenza. Il progetto da cui nasceva il moderno stato sociale era ambizioso. Esso avrebbe dovuto sostituire, almeno nelle intenzioni, la finalità sostanzialmente assistenziale e limitata dell'intervento pubblico in campo sociale a favore dei poveri con un progetto molto più ampio predisposto per rispondere alla domanda di sicurezza da parte dell'intera collettività, perseguendo nello stesso tempo obiettivi egualitari⁷.

L'ispirazione universalista ha trovato concreta attuazione solo in alcune realtà nazionali come i paesi scandinavi. Negli altri paesi, come Francia e Germania, sono prevalsi modelli di solidarietà che limitano l'estensione dei benefici della protezione ad una gamma più o meno ampia di categorie di persone, individuate sulla base della posizione professionale ricoperta dagli individui nel corso della loro vita attiva. I modelli di solidarietà di questo tipo vengono definiti con il termine di modello "occupazionale"⁸.

Accanto a questi due contrapposti schemi di *welfare* sono andati affermandosi in numerosi contesti istituzionali, ivi compreso quello italiano, modelli di protezione sociale misti caratterizzati dalla

⁶ Il sistema inglese delle "Poor Laws", ad esempio, che costituisce uno degli schemi forse più articolati di assistenzialismo pubblico dell'epoca, subordinava la possibilità di ottenere un ricovero a condizione che i soggetti accettassero l'internamento e la disciplina di lavoro delle cosiddette "work-houses". Oltre alla libertà individuale, la dipendenza sociale implicava anche la perdita del diritto di voto e dunque dei diritti di cittadinanza. Anche nella nostra storia più recente, l'iscrizione alle liste comunali dei poveri dava diritto all'aiuto assistenziale, ma rappresentava un fattore di emarginazione sociale. Si veda: Ferrera (1993).

⁷ Per un'ampia e approfondita ricostruzione storica delle dinamiche evolutive dei sistemi di *welfare*, condotta con particolare attenzione nei confronti dei destinatari delle politiche sociali, rinviamo al contributo di Ferrera (1993).

⁸ Cfr. Ferrera (1993).

compresenza di elementi più o meno estesi di universalità e di selettività a seconda della natura delle prestazioni erogate. In Italia è stato adottato in campo sanitario uno schema universalistico, caratterizzato da prestazioni omogenee estese a tutti i cittadini. In campo previdenziale, invece, il modello è di tipo occupazionale con una copertura limitata ai soli lavoratori e con prestazioni differenziate legate in qualche modo alla storia contributiva del lavoratore.

Una proposta di riforma delle politiche di sostegno del reddito deve essere formulata tenendo conto dei due modelli alternativi di riferimento e cioè privilegiando un'impostazione selettiva rispetto ad un'impostazione universale. A livello internazionale l'orientamento dei *policy-makers* successivo ai primi anni ottanta, ha decisamente privilegiato il primo dei due criteri. Anche in Italia è prevalsa questa tendenza. I numerosi provvedimenti che si sono succeduti hanno teso a subordinare l'erogazione di alcuni trasferimenti (assegni familiari, integrazioni al minimo delle pensioni) al rispetto di limiti di reddito individuali o familiari. Questa tendenza non solo è proseguita ma si è vieppiù accentuata negli anni novanta⁹.

Una delle principali motivazioni addotte a favore del ricorso a criteri selettivi è da ricercarsi nella presunta minor onerosità per il bilancio statale unita ad una maggiore efficacia in termini di equità. L'intervento dovrebbe avvantaggiare esclusivamente coloro che si posizionano nei decili inferiori della distribuzione. Viceversa, l'erogazione di un beneficio universale comporterebbe benefici anche per le classi medio-alte. L'esistenza di una correlazione diretta tra benefici ottenuti e posizione occupata nella scala dei redditi, suffragata da numerose evidenze empiriche a livello internazionale, ha via via costretto ad assumere un atteggiamento di maggior cautela nei confronti dell'adozione del criterio universale.

Secondo i sostenitori del modello universale, d'altra parte, verrebbero superati alcuni inconvenienti tipici della selettività (invasione della *privacy* da parte degli apparati burocratici, minore coesione sociale, creazione di cittadini di "seconda classe", alterazione dei comportamenti economici, trappola della povertà, e così via)¹⁰. Verrebbero superate, inoltre, le difficoltà tecniche di gestione dei sistemi di selezione (problemi di corretta identificazione degli aventi diritto alle prestazioni, attivazione di efficaci sistemi di controllo e di monitoraggio della platea dei beneficiari, coordinamento tra i diversi enti di spesa e così via).

Il reddito minimo garantito costituisce una delle forme più diffuse dei meccanismi di sostegno dei redditi e di contrasto della povertà di tipo selettivo. Pur nelle diverse specificazioni gli strumenti di questo tipo presentano alcune caratteristiche comuni. Il sussidio è corrisposto, indipendentemente da qualsiasi attributo categoriale e da qualsiasi prestazione contributiva, in modo selettivo e condizionato. La selettività consiste nel fatto che viene corrisposto solo a coloro che si trovano in stato di bisogno e cioè a coloro che non riescono a disporre di un reddito pari almeno al livello considerato minimo per la sussistenza.

Il livello di sussistenza viene identificato nella cosiddetta linea della povertà. Essa può essere stabilita come assoluta (con riferimento al livello di risorse necessario a garantire il soddisfacimento di bisogni primari) o relativa e cioè scelta come frazione del reddito medio o mediano, in quanto indicatore del livello di vita prevalente. Il sussidio può avere natura integrativa parziale o completa del reddito di partenza. In assenza di vincolo di bilancio l'ammontare dell'integrazione sarà corrisposto al fine di raggiungere la linea di povertà. In caso di vincolo di bilancio, invece, l'integrazione potrà essere solamente parziale.

L'unità di riferimento è generalmente la famiglia. Il sussidio può essere corrisposto in modo autonomo (minimo vitale) oppure configurarsi in associazione al sistema fiscale (deduzioni di vario tipo,

⁹ Per una discussione su questo punto si rimanda a Toso (2000).

¹⁰ Questa distinzione corrisponde, in sintesi, a quella proposta da Titmuss (1958). Questa classificazione è stata, verso la fine degli anni ottanta, superata da quella suggerita da Esping-Andersen (1990).

esenzioni, assegni integrativi). I beneficiari sono selezionati in base alla cosiddetta prova dei mezzi. I due problemi che immediatamente sorgono riguardano la scelta degli indicatori (reddito e/o patrimonio) e l'attendibilità dell'accertamento (presenza di evasione). Analogamente alle altre misure soggette a verifica dei mezzi le modalità di erogazione potrebbero essere complicate e scoraggiare i beneficiari a farne richiesta a causa dello stigma sociale che può derivare dal percepimento del sussidio. La principale obiezione che viene tradizionalmente avanzata nei confronti di questa misura riguarda gli effetti negativi che il sussidio potrebbe provocare in termini di riduzione dell'offerta di lavoro. Misure come il minimo vitale, essendo generalmente legate alla condizione di povero e/o di disoccupato, vengono revocate nel caso in cui il soggetto titolare risulti occupato ed ottenga un reddito superiore alla linea della povertà. Posti di fronte alla decisione di accettare un'occupazione che potrebbe rivelarsi precaria od invece continuare a percepire un sussidio restando disoccupati i soggetti potrebbero essere indotti a preferire questa seconda opzione. Si verrebbe così a generare un meccanismo perverso noto come "trappola della povertà" in cui il reddito minimo agirebbe da disincentivo al lavoro. In teoria, infatti, questo strumento potrebbe avere durata illimitata.

Questi effetti potrebbero essere attenuati nel caso in cui l'erogazione del minimo vitale fosse condizionata all'impegno di ricercare attivamente un'occupazione oppure alla "frequenza di corsi di formazione o studio, lavori socialmente utili, effettivo impegno in attività di cura (dei figli, di anziani o inabili)"¹¹.

Anche a livello macroeconomico, poi, potrebbe innescarsi una sorta di "circolo vizioso". Nel tempo una quota crescente di lavoratori potrebbe restare fuori dal mercato del lavoro e finirebbe con il dipendere per la sussistenza dai soli processi redistributivi. Il minimo vitale dunque, anche se risulta efficace nel ridurre la povertà non contribuirebbe a ridurre la disoccupazione. Al contrario, secondo alcuni autori, potrebbe addirittura creare le condizioni per una sua crescita nel tempo.

Gli effetti dei diversi meccanismi di sostegno del reddito possono produrre effetti differenziati sul livello di povertà e di disoccupazione in relazione al contesto istituzionale (forza contrattuale dei sindacati e più in generale delle forze sociali), ed alle regole che caratterizzano il mercato del lavoro (statuto dei lavoratori, forme di contrattazione collettiva)¹².

Un' importante distinzione tra le diverse forme di sostegno dei redditi concerne il fatto che esse siano rivolte a soggetti disoccupati e/o comunque inabili al lavoro (politiche del primo tipo) o vadano invece a vantaggio di soggetti occupati (politiche del secondo tipo), il cui reddito sia al di sotto del livello di sussistenza (*working poors*), oppure ancora siano destinati ad incentivare la riduzione o la cessazione del lavoro attraverso forme di prepensionamento (politiche del terzo tipo)¹³.

Le misure del primo tipo, di cui il minimo vitale è un buon esempio, potrebbero generare, si è appena osservato, una sorta di *trade-off* tra riduzione della povertà e riduzione della disoccupazione. Le politiche del secondo tipo, invece, hanno sempre come obiettivo l'aumento dell'occupazione, sia stimolando la domanda di lavoro (e cioè il numero di lavori sottopagati che risultano profittevoli per gli imprenditori) sia stimolando l'offerta (e cioè accrescendo il numero di lavori sottopagati che potrebbero essere convenientemente accettati dai lavoratori). Esse possono essere destinate esclusivamente ai lavori poco retribuiti (o comunque con caratteristiche tali da consentire solo basse remunerazioni in relazione alla bassa produttività) oppure a tutti i lavori. Le forme specifiche di queste misure sono: 1) riduzione dei contributi sociali pagati dai datori di lavoro o dai lavoratori, 2) sussidi all'occupazione, pagamento di "buoni" o concessione di credito d'imposta alle imprese in proporzione al numero degli

¹¹ Cfr. Ferrera (1998), pag. 150. A partire dal 1988 i partiti politici della sinistra hanno elaborato proposte per introdurre anche in Italia una qualche forma di reddito minimo garantito. Per una ricostruzione storica del dibattito si rimanda a Mirabile (1991).

¹² Per un'analisi sulle interazioni tra contesto istituzionale e misure di sostegno dei redditi alternative si rimanda a Buti, Pench, Sestito (1998).

¹³ Si veda, per questa distinzione, Van Parijs, Salinas (1998).

occupati, 3) sussidi proporzionati alle retribuzioni o crediti d'imposta per i lavoratori (come nel caso del "Earned Income Tax Credit" negli U.S.A.), 4) sussidi per favorire la creazione di nuovi posti di lavoro nel settore pubblico (lavori socialmente utili).

Le politiche del terzo tipo, e cioè quelle dirette ad incentivare la riduzione o la cessazione del lavoro, non hanno l'obiettivo di accrescere l'occupazione ma di redistribuirla. Esse includono compensi (o riduzioni fiscali) per facilitare il prepensionamento o l'interruzione, anche temporanea, del lavoro. L'effetto finale dovrebbe essere quello di redistribuire il lavoro a chi è fuori del mercato e/o di facilitare ristrutturazioni d'impresa che accrescano l'efficienza e la competitività favorendo nel tempo la creazione di nuovi posti di lavoro. Le misure del secondo tipo accrescendo la convenienza ad accettare lavori a bassa remunerazione sono dirette a contrastare la "trappola della disoccupazione". Quelle del terzo tipo, invece, sono rivolte a contrastare la "trappola dell'occupazione" dal momento che rendono conveniente ridurre il tempo di lavoro retribuito.

In contrapposizione agli schemi di natura selettiva, caratterizzati come già ricordato dal fatto di essere condizionati al possesso da parte dei potenziali beneficiari di alcuni requisiti specifici, sono stati proposti nel corso del tempo istituti di sostegno del reddito di natura universale. Nella maggior parte dei casi queste misure hanno avuto una rilevanza puramente teorica non essendo stati, in realtà, quasi mai applicati. Tali schemi si configurano come un trasferimento diretto di reddito uguale per tutti gli individui, incondizionato ed esente d'imposta.

La formulazione più antica è quella del "dividendo sociale". Essa è stata ripresa negli anni da Atkinson che ha proposto di finanziare il sussidio con un sistema di imposte di tipo proporzionale (*flat-rate*)¹⁴. L'ipotesi di integrare il sussidio universale con un'imposta personale ad aliquota marginale costante sembra coincidere, in apparenza, con un'altra proposta formulata nei primi anni sessanta.

La formulazione specificatamente avanzata da Friedman è quella di corrispondere il sussidio attraverso il sistema fiscale e cioè sotto forma di imposta negativa sul reddito. Il sussidio, positivo solo per coloro che non raggiungano un livello di reddito pari alla sussistenza, assume il carattere di reddito per tutti coloro che siano esclusi dal processo produttivo. Esso dovrebbe corrispondere ad un livello al di sotto del quale "non dovrebbe scendere il reddito netto di nessun cittadino"¹⁵. L'imposta negativa si basa, dunque, sul principio di assegnare a tutti coloro il cui reddito è inferiore ad una determinata soglia un'integrazione pari ad una percentuale della differenza tra la soglia e il reddito lordo d'imposta. Il principio si applica, per simmetria, anche ai redditi superiori alla soglia, con l'ovvia conseguenza di trasformare il sussidio in un prelievo.

Qualora l'importo monetario del dividendo sociale sia fissato ad un livello esattamente pari al prodotto dell'aliquota marginale dell'imposta negativa per il livello di reddito al quale si azzerava l'imposta gli effetti distributivi dei due schemi coincidono. Molto diverse, tuttavia, sono le radici culturali all'origine delle due proposte. La proposta del dividendo sociale può essere ricondotta al pensiero keynesiano degli anni trenta, e in particolare agli scritti della Robinson e di Meade¹⁶. Nell'ipotesi della Robinson, il dividendo sociale è uno strumento a sostegno della domanda aggregata con l'obiettivo di favorire l'occupazione. Esso potrebbe essere finanziato con emissione di moneta. Per Meade, invece, il dividendo sociale è prevalentemente uno strumento contro la povertà.

La proposta di una "imposta negativa" sul reddito trova le sue radici, invece, nell'ambito del pensiero liberale. La logica che la sostiene è essenzialmente di natura assistenziale e redistributiva. L'ipotesi è che collegando i trasferimenti al sistema tributario l'amministrazione degli stessi divenga più semplice. Nelle intenzioni di Friedman, l'imposta negativa avrebbe dovuto sostituire i numerosi istituti

¹⁴ Si veda Atkinson (1996).

¹⁵ Friedman (1967), pag. 286. Si veda anche Friedman (1964).

¹⁶ Cfr. Robinson (1937) e Meade (1990).

assistenziali, in moneta e in natura, del sistema di protezione sociale statunitense e, in una prospettiva di medio periodo, anche il comparto previdenziale.

Le due impostazioni, è opportuno sottolinearlo, divergono anche sull'ammontare del reddito di base o del dividendo sociale. Elevato per Meade, basso per Friedman. Dal punto di vista sostanziale, poi, esiste una profonda differenza tra il dividendo sociale e l'imposta negativa sul reddito. Il primo è una misura autenticamente universale. Il secondo è uno schema universale solo in apparenza¹⁷. Essa si differenzia dal minimo vitale essenzialmente dal punto di vista amministrativo, e cioè dal punto di vista della gestione del sussidio. Il momento della condizionalità non è cancellato, ma solo rimandato al momento dell'accertamento dell'imposta. La prova dei mezzi, in altre parole, continua a sussistere come criterio per il diritto al sussidio. Solamente coloro che dispongono di un reddito lordo inferiore a quello corrispondente all'azzeramento dell'imposta, e non invece tutti i cittadini, potranno beneficiare del sussidio.

Sia il minimo vitale sia l'imposta negativa sul reddito operano all'interno di meccanismi allocativi e redistributivi del tutto tradizionali. In entrambi i casi l'ammontare del trasferimento viene determinato ex-post e cioè una volta che siano stati accertati i redditi percepiti dal soggetto in relazione all'impiego sul mercato delle proprie risorse o dotazioni iniziali (capitale umano e capitale fisico)¹⁸.

L'analisi delle principali caratteristiche delle misure alternative di sostegno dei redditi dovrebbe contribuire a fornire elementi di valutazione dei probabili effetti dell'introduzione, anche in Italia, di nuovi schemi di protezione sociale. Le resistenze al rinnovamento delle politiche assistenziali sono state, in Italia, numerose e di diversa natura, non solo economiche ma anche politiche e sociali. Molto forte è stata da parte delle diverse forze sociali l'opposizione ad introdurre uno schema selettivo come il minimo vitale. E' facile prevedere che ancor più forti sarebbero le resistenze di fronte a proposte più radicali di intervento in campo sociale, di natura parzialmente o autenticamente universale, come l'imposta negativa sul reddito e/o il reddito di cittadinanza.

Paragonato a quello dei paesi europei più avanzati il sistema assistenziale italiano appare pletorico ed al tempo stesso lacunoso. Sono presenti, infatti, istituti di vario tipo, erogati da enti diversi ed a diversi livelli (pensione minima per gli anziani, pensione di invalidità per i disabili). Alcuni soggetti sono tutelati con una sovrapposizione di interventi, altri invece sono completamente privi di tutela. Mancano delle misure che abbiano carattere di universalità nei confronti dei beneficiari, con riferimento a specifiche situazioni di disagio sociale e cioè nei confronti di quei soggetti che si trovano in condizioni di inferiorità nella fruizione di diritti fondamentali perché colpiti, senza responsabilità, da *handicap* e da diverse forme di indigenza. In particolare manca uno strumento che tuteli contro i rischi di disoccupazione ed abbia carattere di universalità, e cioè di uno strumento finanziato attraverso la fiscalità generale per garantire un livello minimo di reddito a coloro che per varie ragioni sono fuori dal mercato dal lavoro. L'Italia è rimasto l'unico paese europeo, oltre la Grecia, a non possedere ancora uno strumento di questo tipo.

L'introduzione di una misura di questo tipo dovrebbe spostare, almeno in parte, le tutele "dai padri ai figli" creando una più chiara linea di demarcazione tra sistema previdenziale ed interventi in campo assistenziale¹⁹. In una situazione di vincolo di bilancio stringente un ridisegno delle politiche sociali richiederà un trasferimento di fondi da altri impieghi, l'adozione di meccanismi redistributivi, verosimilmente anche molto diversi rispetto a quelli adottati in passato, e finirà con il produrre sensibili effetti sul livello di benessere delle famiglie. Alcuni soggetti per la prima volta saranno tutelati mentre altri vedranno ridursi la protezione esistente.

¹⁷ Fumagalli (1995).

¹⁸ Van Parijs (1992).

¹⁹ Cfr. Rossi (1997).

Nel febbraio 1997 è stata istituita la "Commissione Onofri" con lo scopo di effettuare una profonda revisione del comparto assistenziale, ed eliminare quella che viene considerata una vera e propria anomalia del sistema di *welfare* italiano²⁰. In assenza di un quadro generale di riferimento quasi il 50% della spesa assistenziale complessiva è assorbita dall'integrazione al minimo delle pensioni sociali²¹.

La proposta effettuata dalla Commissione Onofri di introdurre il minimo vitale, in via sperimentale, in una lista di comuni appositamente selezionati è stata accolta. Questo intervento viene considerato come uno strumento prioritario di contrasto della povertà e cioè con lo scopo di "integrare parzialmente il gap esistente tra reddito familiare equivalente ed una soglia di quasi povertà". Esso dovrebbe costituire anche una forma di intervento di "terzo livello" nell'ambito dei nuovi ammortizzatori sociali previsti per tutelare i disoccupati di lunga durata²².

L'introduzione del minimo vitale, anche se per il momento ha una portata molto limitata deve essere considerato un elemento di rottura con il passato. Le considerazioni appena sviluppate rafforzano la tesi che sarebbe opportuno, almeno in una prima fase, estendere ad un maggior numero di comuni il minimo vitale. In una seconda fase, sia pure gradualmente, sarebbe necessario procedere ad una riforma dell'intero comparto dei trasferimenti monetari, attualmente privo di un disegno organico e coerente. Assolutamente necessaria appare pure, e questo nel breve periodo, la revisione dei criteri di selezione dei beneficiari della spesa, in modo da tenere più correttamente conto della loro condizione economica, inclusa quella patrimoniale.

Con riferimento al problema dei parametri di riferimento si può ricordare che la legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1998 ha introdotto un nuovo parametro per misurare la situazione economica delle famiglie. L'indicatore della situazione economica (ISE) dovrà gradualmente costituire il riferimento per l'erogazione delle prestazioni di natura assistenziale (integrazioni delle pensioni al minimo, assegni per i nuclei familiari, minimo vitale e così via) per tenere conto delle condizioni reddituali e patrimoniali della famiglia²³.

3. Il reddito di cittadinanza: giustificazioni politico-filosofiche.

Il reddito di cittadinanza costituisce una tra le più radicali proposte di intervento in campo sociale, fino ad ora formulate, sia pure su di un piano quasi esclusivamente teorico. Nella formulazione più articolata avanzata da Van Parijs questa misura consiste in un "reddito corrisposto a tutti su base individuale e in modo incondizionato, cioè a prescindere da verifiche del livello di ricchezza e dell'occupazione"²⁴. La misura proposta risponde a criteri di universalità e consiste in un reddito di base garantito a tutti i cittadini indipendentemente dalla condizione economica, e dunque non subordinato ad alcuna prova dei mezzi. Il diritto ad ottenere questo reddito deriverebbe non dal lavoro, ma dall'essere

²⁰ Cfr. gli atti della "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" istituita presso la "Presidenza del Consiglio dei Ministri" nel febbraio 1997 sotto la Presidenza di Paolo Onofri. Questa Commissione è nota anche come "Commissione Onofri". Si veda anche: Bosi (1999).

²¹ Per una discussione su questo punto si rimanda a: Bosi, Matteuzzi (1997), pagg. 241-266.

²² Il primo livello è costituito dalla Cassa Integrazione Guadagni (CIG), ed il secondo dall'indennità di disoccupazione. Cfr. Bosi, Matteuzzi (1997), pagg. 247-248.

²³ Per una discussione su questo punto si rimanda a Bosi (2000), pagg. 104-134.

²⁴ Come ricorda Van Parijs questa semplice idea è stata rivendicata con "la più ampia varietà di argomenti e di nomi: buono di stato, credito sociale, salario sociale, reddito garantito, salario del cittadino, salario di cittadinanza, reddito demografico, reddito di esistenza, assegno universale. La libertà e l'uguaglianza, l'efficienza e la solidarietà, la proprietà comune della terra e l'uguale divisione dei benefici provenienti dal progresso tecnico, la flessibilità del mercato del lavoro e la dignità dei poveri, la lotta contro la disoccupazione o la disumanità delle condizioni di lavoro.....sono tutti argomenti usati in favore di quello che qui verrà chiamato reddito di base, o *basic income* secondo l'accezione più comune nella lingua inglese. Si veda: Van Parijs (1995a), pag. 177.

un cittadino inserito in una determinata comunità politica. Ai tradizionali diritti politici e civili si aggiungerebbe il diritto, meritevole di tutela, a condurre una vita dignitosa indipendentemente dalle condizioni economiche e fisiche del soggetto, ma anche dalla propensione del soggetto a lavorare.

Le motivazioni addotte per giustificare l'introduzione di un reddito di cittadinanza sono di varia natura e vanno da quelle politico-filosofiche a quelle più strettamente economiche. Queste ultime fanno riferimento ad obiettivi sia di maggiore equità sia di efficienza. Il reddito di cittadinanza una volta introdotto verrebbe a costituire la principale, se non unica, forma di trasferimento monetario da parte dello stato ai suoi cittadini. Lo stato dovrebbe, tuttavia, mantenere le tradizionali funzioni di fornitura di alcuni servizi essenziali quali la sanità, la giustizia, l'istruzione e la difesa. Continuerebbe, cioè, a garantire il soddisfacimento di quei bisogni considerati meritevoli di tutela in quanto di particolare rilevanza sociale.

Le motivazioni di natura politico-filosofica addotte per giustificare l'introduzione di un reddito di base sufficiente ad assicurare la sussistenza possono alternativamente essere ricondotte a tre tipi di giustificazioni: quella comunitaria, quella egualitaria e quella libertaria²⁵.

Secondo l'argomentazione comunitaria una società giusta si basa su di un'equa distribuzione dei diritti e degli obblighi, ma anche su di un'equa partecipazione ai beni comunitari. Il reddito di cittadinanza può essere considerato, allora, come il mezzo per generare appartenenza ed includere tutti nel bene comune²⁶. Esso, tuttavia, dovrebbe essere accompagnato da politiche pubbliche volte a favorire lo sviluppo di cittadini attivi. E questo per evitare che questo stesso reddito si traduca in una trappola della povertà e cioè induca un atteggiamento passivo da parte dei singoli individui. Per alcuni la partecipazione degli individui alla vita comunitaria si basa sulla cittadinanza²⁷. Un reddito universale inteso come divisione e consumo dei beni sociali disponibili viene considerato, allora, non solo come beneficio per i singoli individui ma anche come investimento a fini collettivi e cioè come lo strumento che consente agli individui di dispiegare le proprie potenzialità nel miglior modo possibile,

Per altri autori, invece, nelle società capitalistiche non vi è spazio per sviluppare forme di comunità microsociale basate su cooperazione volontaria e su progetti condivisi. Secondo Gorz nelle società moderne complesse la partecipazione al processo sociale di produzione è un fattore di socializzazione e di appartenenza essenziale al fine della cittadinanza economica²⁸. L'appartenenza a comunità microsociale non è sufficiente per essere cittadini. Occorre effettuare attività non solo per le comunità microsociale, ma anche attività che vadano a vantaggio della società. L'appartenenza richiede una qualche obbligazione come un lavoro. Non sembra esserci inclusione senza reciproca obbligazione. Pertanto l'integrazione del reddito dei poveri è un fattore necessario, ma non sarebbe di per se sufficiente ad una piena partecipazione.

Il reddito di base è considerato, invece, da alcuni esponenti della corrente "egualitaria" come una sorta di compensazione a favore di coloro che si trovano in una posizione di svantaggio sia in termini di reddito sia di oneri lavorativi²⁹. L'obiettivo sarebbe quello di ottenere, grazie a questo strumento, una maggior eguaglianza distributiva. Secondo Baker occorre, in via prioritaria, un accordo sociale di fondo (*background agreement*) sulla ragionevolezza delle richieste in relazione ai diversi bisogni ed oneri lavorativi.

Il problema è, tuttavia, molto complesso. Se da una parte non è facile calcolare il livello della compensazione una volta che se ne sia accettata l'opportunità, dall'altra rimane la necessità di individuare degli incentivi per i lavori più faticosi e meno graditi. Gli individui sarebbero poi liberi di

²⁵ Queste argomentazioni sono sviluppate in una raccolta di saggi curata da Van Parijs. Cfr. Van Parijs (1992).

²⁶ Cfr. Jordan (1992), pagg. 155-177.

²⁷ Cfr. Freedman (1992), pagg. 185-194.

²⁸ Cfr. Gorz (1992), pagg. 178-184.

²⁹ Cfr. Baker (1992), pagg. 101-127.

scegliere di non lavorare ed ottenere solamente il reddito di base oppure di lavorare ed ottenere un reddito superiore.

Secondo altri autori, come Barry, il reddito di base può essere giustificato ricorrendo a considerazioni di libertà e di efficienza ma non di eguaglianza³⁰. La sua presenza sembra essere addirittura incompatibile con le diverse concezioni di eguaglianza cui generalmente si fa riferimento. Disincentiverebbe il lavoro nel caso in cui fosse troppo elevato. Favorirebbe coloro che hanno una spiccata preferenza per il tempo libero ed i disoccupati volontari. Finirebbe con il creare un dualismo nella società.

La questione dell'eguaglianza è in realtà molto più complessa di quanto non avvenga quando si fa riferimento ad uno strumento come il reddito³¹. E questo per almeno tre ordini di motivi. Innanzi tutto esiste una sostanziale eterogeneità degli esseri umani in relazione alle caratteristiche personali (età, sesso, capacità generali, talenti particolari, predisposizione alle malattie) ed alle circostanze esterne (proprietà di beni, provenienza sociale, condizioni socioeconomiche ed ambientali, quantità e qualità dei servizi disponibili, prezzi relativi)

In secondo luogo occorre precisare quale sia lo spazio di valutazione. Il riferimento ad una specifica variabile obiettivo (reddito, ricchezza, felicità, opportunità) rispetto ad un'altra può essere considerato come uno dei tratti distintivi delle diverse impostazioni. Il problema diventa allora quello di chiarire, in via preliminare, a quale tipo di eguaglianza ci si debba riferire.

In terzo luogo occorre chiarire se si fa riferimento all'eguaglianza nelle posizioni di partenza oppure a quelle corrispondenti agli esiti finali. Con riferimento al primo concetto di eguaglianza non sarebbe corretto riferirsi esclusivamente al reddito come variabile che assicura l'eguaglianza di partenza. Occorrerebbe invece offrire a tutti gli individui, almeno in linea di principio, le medesime opportunità. Se invece si fa riferimento ad un concetto di eguaglianza negli esiti il livello del reddito di base non può che essere diversificato in relazione sia alle esigenze individuali sia al livello degli altri redditi ottenuti da ciascuno durante il ciclo produttivo.

Sembrerebbe, dunque, che il reddito di base non possa essere giustificato e difeso con argomentazioni che fanno riferimento all'eguaglianza, ma piuttosto con quelle che fanno riferimento alla libertà. Se davvero la società aspira ad un ideale di eguaglianza, anche solo di reddito, un reddito di base non può essere una misura sufficiente al suo perseguimento a causa della diversità dei bisogni. Questa misura dovrebbe perciò venire integrata, in questo caso, da idonee politiche sociali selettive.

Con riferimento alla corrente libertaria si può segnalare tra i primi contributi quello di Steiner³². Secondo questo autore il reddito di base non sarebbe altro che il trasferimento di un'equa quota di ciò che è stato prodotto con le risorse naturali che originariamente appartenevano alla collettività. Esso pertanto può essere giustificato in base al principio che regola l'appropriazione delle risorse e che considera l'appropriazione privata come una violazione di questo principio. Per altri invece la giustificazione libertaria assume un significato più ampio di quello riconducibile ai diritti di proprietà³³. Il reddito di base in questa impostazione dovrebbe essere considerato come uno strumento che libera l'individuo dalla necessità di accettare obblighi di lavoro non desiderati per dover far fronte alle necessità imposte dalla sopravvivenza.

Anche Van Parijs parte da una premessa sostanzialmente libertaria ampliandola ed articolando la sua proposta. L'introduzione di un reddito universale ed incondizionato viene considerato da Van Parijs come lo strumento per garantire a tutti i cittadini una "libertà reale" in contrapposizione ad una libertà puramente formale, e cioè come "una teoria normativa fondata su un interesse per la "libertà" reale di

³⁰ Cfr. Barry (1992), in: Van Parijs (1992), pp. 128-140.

³¹ Per una approfondita discussione su questi temi si rimanda ai numerosi contributi di Sen. In particolare si veda: Sen (1994).

³² Confronta, su questo punto, Carter (1995), pag. 25.

³³ Si veda Carling (1992), pagg. 93-100

tutti³⁴. Questa condizione si verifica qualora esistano e vengano rispettati una struttura di diritti, ma anche quando le opportunità per fare qualsiasi cosa uno possa ragionevolmente voler fare siano distribuite in base ad una regola di *leximin*³⁵. Questo significa massimizzare la libertà di chi ne ha di meno.

Solo in questo modo anche agli individui più svantaggiati saranno garantite una serie di libertà positive e negative che vanno dalla libertà dal lavoro, alla "libertà da capi, mariti e burocrati", all'ampliamento delle scelte, alla riduzione dei controlli, fino alla maggior trasparenza nei rapporti tra cittadino e governo³⁶. Il mezzo per garantire a tutti la massima libertà è quella di garantire un reddito di cittadinanza.

Dal punto di vista normativo l'impostazione di Van Parijs rivela importanti analogie con la teoria della giustizia di Rawls³⁷. Com'è noto per Rawls la giustizia è concepita come equità ed i principi di giustizia, gerarchicamente ordinati, sono calati in un sistema di regole ed istituzioni, tra cui il mercato. In base al secondo principio, noto come principio di differenza i beni sociali "primari" (libertà e opportunità, reddito e ricchezza) devono essere distribuiti egualmente a meno che una distribuzione ineguale di alcuni o di tutti questi valori non torni a vantaggio di ciascuno. L'eguaglianza deve essere intesa come eque opportunità e le ineguaglianze possono essere giustificate solo se corrispondono ad un miglioramento della posizione di coloro che stanno peggio.

Con il principio di differenza si accetta, di fatto, l'esistenza di una diversa distribuzione delle doti naturali, e dunque della sostanziale diversità degli esseri umani, come risultato del caso. Essa non può essere considerata né giusta né ingiusta. "Ciò che è giusto o ingiusto è il modo in cui le istituzioni trattano questi fatti"³⁸. Le istituzioni, ed in particolare lo stato dovrebbero mitigare, se non annullare completamente gli effetti della sorte, trasferendo un determinato ammontare di risorse in denaro o in natura, ai cittadini meno avvantaggiati. I beni primari non consistono in un paniere di beni necessari al soddisfacimento dei bisogni individuali. Essi consistono invece nelle condizioni e nei mezzi necessari a perseguirne la realizzazione.

Secondo Van Parijs proprio partendo dall'impianto liberale di "Una teoria della giustizia" Rawls avrebbe dovuto adottare una versione del principio di differenza che avrebbe conseguentemente giustificato senza incertezza un reddito non-condizionato³⁹. E questo in contrasto a quanto affermato dallo stesso Rawls. Se si includesse il tempo libero nella lista dei vantaggi sociali ed economici di cui solo alcuni possono godere "la giustizia non richiederebbe di sovvenzionare i "surfisti", e cioè di compensarli per avere liberamente deciso di non lavorare. In realtà coloro che scelgono di passare l'intera giornata "facendo surf nella baia di Malibù non dovrebbero essere assistiti a spese del resto della società"⁴⁰.

Anche nella impostazione di Van Parijs è individuabile un principio di giustizia in base al quale le disuguaglianze sono giustificate se vanno a vantaggio di coloro che stanno peggio. Egli afferma che il reddito di base incondizionato deve essere corrisposto anche ai ricchi "perché questo è meglio per i

³⁴ Cfr. Carter (1995), pag. 24

³⁵ Con il termine *leximin* si intende una variante lessicografica del famoso criterio rawlsiano del *maximin*. E più precisamente qualora due società siano da considerarsi eguali in base al criterio del *maximin* (nel senso che in entrambe il minimo livello di vita per l'individuo che sta peggio è il massimo consentito dalla disponibilità delle risorse) il giudizio di preferibilità dell'una rispetto all'altra dovrà tener conto della "seconda peggior situazione". Cfr. Balestrino (1995), pagg. 78-82.

³⁶ Cfr. Van Parijs (1995a), pagg. 177.

³⁷ Cfr. Rawls (1972).

³⁸ Cfr. Rawls (1972), pagg. 98.

³⁹ Queste argomentazioni sono state presentate per la prima volta in un saggio dal titolo *Why Surfers Should be Fed* pubblicato su "Philosophy and Public Affairs" nel 1991. Questo contributo ampliato e rivisto è diventato uno dei capitoli centrali di *Real Freedom for All*. Cfr. Van Parijs (1995b).

⁴⁰ Si veda l'intervista di Carter a Van Parijs. Carter (1995), pag. 25.

poveri. La libertà reale che conta non è solo la libertà reale di fare "surf". E' anche la libertà reale di avere un lavoro"⁴¹. Di fatto, poi la situazione di apparente iniquità verrebbe modificata tassando maggiormente i redditi alti per finanziare il reddito di base da pagare anche a quelli che guadagnano redditi alti, lasciandoli più o meno allo stesso livello del loro reddito di partenza⁴².

4. Le motivazioni economiche alla base del reddito di cittadinanza: il principio della sicurezza.

E' opportuno, a questo punto, prendere in considerazione le argomentazioni più strettamente economiche a favore o contro il reddito di cittadinanza. Nella versione alquanto radicale proposta da Van Parijs, il reddito di cittadinanza dovrebbe essere corrisposto a tutti i cittadini in modo automatico e non vincolato ad alcun accertamento, a partire dalla nascita, indipendentemente dalla situazione di partenza. Ogni individuo, poi eserciterà la scelta di non lavorare od invece di lavorare per ottenere un reddito superiore a quello di cittadinanza. Favorirebbe l'indipendenza individuale essendo erogato su base individuale e non familiare. Esso dovrebbe restare esente da qualsiasi tipo di tassazione. Resterebbero invece soggetti ad imposta gli altri tipi di reddito da lavoro e da capitale.

Secondo una versione meno radicale, invece, esso potrebbe essere percepito solamente una volta raggiunta la maggiore età ed eventualmente aumentato una volta superata una data anzianità. Dovrebbero invece essere esclusi dal reddito di cittadinanza coloro che, temporaneamente o permanentemente, non godono più dei diritti di cittadinanza in quanto hanno compiuto azioni contrarie all'interesse collettivo, quali l'evasione fiscale, la corruzione ed altri reati penali.

Il reddito di cittadinanza si distingue dalle altre tradizionali forme di trasferimento non solo perché il suo livello è generalmente superiore alla pura sussistenza, ma principalmente per la sua giustificazione e per i criteri di eligibilità. Questa misura viene applicata *ex-ante* e non è commisurata ad alcun livello di reddito di partenza⁴³. Il principio in base al quale tale reddito viene erogato a tutti e dunque anche a coloro che pur essendo in grado di lavorare scelgono di non farlo, è l'elemento che caratterizza la proposta rendendola diversa da qualsiasi altra misura esistente di sostegno dei redditi ed autenticamente universale. Le misure tradizionali, invece, si è già ricordato, hanno lo scopo di garantire un livello minimo di sussistenza nel caso i singoli individui non dispongano di fonti alternative di reddito. In particolare, agiscono come una sorta di protezione contro il rischio di non lavorare e si configurano sostanzialmente come misure redistributive per combattere la povertà di reddito.

Il reddito di cittadinanza non ha natura assistenziale a posteriori, bensì deriva dal presupposto che in un sistema capitalistico avanzato, in cui il problema è la scarsità di un lavoro per tutti i cittadini, sia possibile ed economicamente conveniente destinare a tutti i cittadini una parte delle risorse collettive *ex-ante* ed indipendentemente da qualsiasi attività lavorativa. Le argomentazioni a favore di questa misura sono state sviluppate attorno al dilemma "diritto al lavoro/diritto al reddito". Più che sul diritto al lavoro il contratto sociale che lega i cittadini dovrebbe reggersi sul diritto alla sicurezza, alla libertà ed all'informazione.

Marx è stato, forse, il primo tra gli economisti ad avanzare la proposta di corrispondere un reddito anche a coloro che si collocavano al di fuori del processo produttivo in quanto disoccupati affermando che ognuno deve partecipare secondo le proprie capacità ed ottenere un reddito in base agli specifici bisogni⁴⁴. Questa proposta è stata successivamente ripresa da Russel e da Lange sotto forma di un

⁴¹ Cfr. Carter (1995), pag. 26.

⁴² Questo è un punto da approfondire poichè fa sorgere il problema degli incentivi al lavoro.

⁴³ Cfr. Van Parijs (1995a), pag. 178.

⁴⁴ Cfr. Marx (1875).

"dividendo sociale" da corrispondere a tutti coloro che cooperano all'interno di una determinata collettività⁴⁵.

Il reddito di cittadinanza non solo rappresenta il rispetto di un diritto ma costituisce anche la preconditione per una maggior flessibilità del mercato del lavoro e per il raggiungimento di un più elevato livello di efficienza. La garanzia di una continuità del reddito rappresenterebbe un margine di tutela e di promozione della flessibilità del lavoro. Esso potrebbe costituire la base per processi di riduzione volontaria dell'orario di lavoro e di redistribuzione delle quote di lavoro tra le persone. Potrebbe creare i presupposti per remunerare maggiormente i lavori nocivi ed in generale "cattivi" che non verrebbero più accettati al di sotto di un certo livello minimo di convenienza.

In un sistema assistenziale tradizionale, predisposto solo per i poveri, si creano situazioni di "trappola della povertà". La gran parte dei poveri, infatti, per non perdere un sussidio certo, finisce con il rifiutare occasioni di lavoro cui potrebbe inizialmente avere accesso. Nella maggior parte dei casi, del resto, si tratta di lavori mal pagati e saltuari. "Un reddito di base pagato sia ai ricchi sia ai poveri evita questo difetto cruciale. Allo stesso tempo, evitando la stigmatizzazione connessa all'accertamento della povertà, assicurerebbe ad un numero maggiore di aventi diritto quel reddito. Essa comporterebbe anche un costo amministrativo minore"⁴⁶. Il reddito di cittadinanza dovrebbe essere corrisposto dallo stato ai cittadini indipendentemente da qualsiasi prestazione (lavorativa o non lavorativa). In linea di principio esso potrebbe esistere anche in assenza di tassazione. In questo caso dovrebbero essere impiegate le risorse di cui lo stato può disporre.

Occorre sottolineare che il reddito di cittadinanza, collocandosi al di fuori della logica delle transazioni di mercato che caratterizzano il processo di produzione e distribuzione del reddito, resta sostanzialmente una misura di natura redistributiva⁴⁷. E' radicale, tuttavia, l'abbandono delle tradizionali argomentazioni relative all'opportunità di effettuare trasferimenti per raggiungere obiettivi di equità all'interno di uno schema di ottima allocazione delle risorse in senso paretiano. L'obiettivo, in questo caso, diventa esclusivamente quello di garantire un livello minimo non solo di sicurezza ma anche di libertà. In un contesto in cui persistono fenomeni di disoccupazione strutturale, il reddito di base permette di venire incontro ai bisogni di chi non ha accesso al lavoro. La libertà, ed in particolare quella di mercato, genera disuguaglianza. Sono piuttosto ragioni di solidarietà e di sicurezza quelle che inducono ad introdurre questa misura, che da sola certamente non è sufficiente a generare una maggior eguaglianza.

Il principio su cui si basa, e cioè il diritto ad un livello di reddito garantito, è quello che si presta maggiormente a critiche ed obiezioni da parte degli economisti. Secondo alcuni esso finirebbe con l'istituzionalizzare il *free-riding* nei confronti di chi lavora. L'introduzione del principio in base al quale anche chi non lavora ha diritto ad una equa ripartizione del prodotto libera dall'obbligo di lavorare esclusivamente per ottenere almeno quel livello di reddito minimo necessario alla sussistenza e può trovare giustificazione in un contesto di elevata disoccupazione strutturale.

Secondo altri, la proposta sarebbe eccessivamente astratta ed utopistica. Sarebbe, infatti, velleitario pretendere di livellare i bisogni per persone che sono diverse. Inoltre esso produrrebbe effetti disincentivanti sia nei confronti dell'offerta di lavoro che della formazione del risparmio. Finirebbe con il creare una frattura tra occupati e non occupati, tra lavoratori inseriti nel mercato e lavoratori marginali. Potrebbe diventare addirittura, invece che uno strumento di libertà per le donne, un incentivo alla segregazione domestica.

⁴⁵ Si veda Russel (1918), Lange (1938). Il dibattito sul reddito di cittadinanza riprende e si sviluppa a livello europeo a partire dalla seconda metà degli anni ottanta. Per un'analisi dell'evoluzione di questo concetto nel pensiero economico si rimanda a: Fumagalli (1997), pagg. 56-57.

⁴⁶ Cfr. Carter (1995), pag. 26.

⁴⁷ Per un'analisi del processo di produzione dei redditi personali in relazione alle caratteristiche del processo produttivo si rimanda a Targetti Lenti (1984), ed anche Bottiroli Civardi, Chiappero Martinetti, Targetti Lenti (1994).

Tra i primi problemi che si pongono quando si decida di introdurre il reddito di cittadinanza vi è quello della sua fissazione ad un "livello" che assicuri la sussistenza ad ogni cittadino, nonché quello dell'individuazione delle fonti necessarie al suo finanziamento non solo nel breve, ma anche nel lungo periodo. Il livello dovrebbe essere fissato in modo da contemperare due esigenze. In particolare dovrebbe consentire di superare la soglia minima di povertà pur conservando al lavoro retribuito un'adeguata attrattiva monetaria.

Se si vuole soddisfare quello che sembra essere il requisito essenziale della proposta in termini di libertà positive, e cioè la garanzia ad ogni cittadino di quel diritto alla sopravvivenza che non sempre è garantito dai meccanismi di mercato, occorre fissare il reddito di cittadinanza ad un livello che consenta la sussistenza in relazione alle condizioni economiche e sociali del paese. Il livello del reddito, in questo caso, dovrebbe essere tale da consentire ad ogni individuo un potere sulle risorse adeguato a condurre una vita che corrisponda ai diversi aspetti dello "star bene" non sempre facilmente monetizzabili come la buona salute, la longevità, l'istruzione, la partecipazione alla vita sociale. E questo "anche senza l'integrazione, in linea di principio, di altri redditi da lavoro o da trasferimento"⁴⁸. Questa operazione non è molto diversa da quella generalmente compiuta per individuare una linea della povertà assoluta al di sotto della quale la popolazione viene considerata povera. Analoghi sono i problemi che immediatamente si pongono e che rendono difficile la determinazione di un reddito di cittadinanza uniforme. Le condizioni di vita, il tipo di beni di consumo ed i prezzi relativi presentano spesso anche forti differenze all'interno di un singolo paese⁴⁹.

In secondo luogo esistono differenze anche profonde negli esseri umani dovute all'età, al sesso, alla presenza di *handicap*, così che il livello di sussistenza è alquanto variabile all'interno d'ogni popolazione. Se, per semplicità, si fissa un reddito di cittadinanza eguale per tutti si provoca, di fatto, una redistribuzione che può avere conseguenze sia sul tenore di vita sia sull'offerta di lavoro d'ogni individuo. D'altra parte la differenziazione del reddito di cittadinanza per aree geografiche e per esigenze individuali, renderebbe la gestione di questo trasferimento alquanto complessa. Si tratta di problemi di non facile soluzione, che potrebbero in parte essere risolti introducendo delle politiche complementari di offerta di servizi personalizzati.

E' tuttavia importante che a ciascun cittadino venga fornito, almeno in linea di principio, un "pacchetto minimo di risorse: non solo denaro, ma anche informazione, capacità di comunicare e relazionare, rispetto di sé, sanità fisica e mentale eccetera"⁵⁰. Naturalmente la capacità di utilizzare queste risorse al fine di raggiungere un effettivo inserimento dipenderà dalle caratteristiche individuali. Per alcuni le risorse minime potrebbero non essere sufficienti. In questo caso potrebbero essere predisposti "programmi di inserimento e trattamenti equivalenti, anche se personalizzati, al loro interno. In questa concezione più ampia lo stato dovrebbe fornire una "allocazione universale" quale condizione necessaria ad esercitare i propri diritti di cittadino, tra cui, in primo luogo, vi è il diritto ad essere inserito nella comunità, ed in particolare in quella produttiva⁵¹.

Il livello del reddito di cittadinanza deve essere "sostenibile", e cioè tale da consentire la crescita del sistema economico e di conseguenza assicurare il suo finanziamento anche in futuro. Il finanziamento di questo trasferimento è vincolato sia dalla sua sostenibilità nel tempo, sia dal carico fiscale che il paese è disposto a sopportare. Nel caso in cui fosse troppo elevato potrebbe disincentivare l'offerta di lavoro e creare seri problemi di mantenimento. Potrebbe accadere, infatti, che "la facoltà concessa di avere un basso livello di reddito senza lavorare sarebbe preferita da un numero così elevato di soggetti

⁴⁸ Cfr. Ferrera (1998), pag. 149, e Balestrino (1995), pag. 80. Per un approfondimento di questi temi si rimanda a: Sen (1994).

⁴⁹ Per una discussione su questo punto si rimanda a: Campiglio (1996).

⁵⁰ Cfr. Ferrera (1998), pag. 129.

⁵¹ Cfr. Ferrera (1998), pag. 129.

che quelli che invece scelgono di lavorare e pagare le tasse sarebbero in numero insufficiente per rendere sostenibile il riposo dei primi"⁵².

Il problema, allora, diventa quello di riuscire ad ipotizzare in anticipo quali potrebbero essere gli effetti derivanti dall'introduzione di questa misura nel lungo periodo, e cioè in equilibrio, anche se il costo di un esperimento di simulazione potrebbero essere troppo elevato. Ci si trova, infatti, di fronte ad un tipo di "indeterminatezza" che può essere interpretata in due modi. Secondo alcuni essa dipende principalmente dalla impossibilità di formulare leggi a livello macro a causa della complessità dell'interazione sociale, anche qualora sia possibile determinare una legge a livello di psicologia individuale. Secondo altri come Elster, invece, "questa indeterminatezza esiste anche a livello individuale"⁵³. L'indeterminatezza dell'esito finale dipende dall'incapacità di prevedere quali delle possibili reazioni deriveranno da un insieme di "antecedenti".

In generale, di fronte al disagio provocato dall'impossibilità di raggiungere un obiettivo desiderato e che si pensa di non riuscire ad ottenere è possibile ipotizzare due comportamenti opposti. La prima ipotesi è che l'individuo cessi di desiderarlo, confermando il cosiddetto "paradosso dell'uva acerba"⁵⁴. E' questo un noto argomento di psicologia cognitiva che è stato ampiamente utilizzato da Elster per spiegare il comportamento del consumatore⁵⁵. Oppure invece si può ipotizzare una reazione del tutto opposta. Proprio la convinzione di non poter possedere un determinato oggetto potrebbe spingere il soggetto a desiderarlo⁵⁶.

Nel caso specifico del reddito di cittadinanza, in particolare, risulta difficile prevedere quali saranno i comportamenti dei singoli soggetti di fronte alla scelta tra un riposo cui corrisponde comunque un reddito sufficiente per la sussistenza ed uno sforzo cui corrisponde un reddito più elevato. La previsione diventa ancora più difficile a causa della incapacità di prevedere l'effetto netto di "molteplici opposte reazioni che siano messe in atto simultaneamente"⁵⁷. Il risultato finale, in altre parole, dipenderà sia dalla posizione che occupa il tempo libero nella funzione di utilità di ciascuno, sia dagli effetti d'imitazione che si possono produrre.

Affinché la misura sia davvero sostenibile potrebbe rendersi necessario predisporre una serie di incentivi al lavoro. In ogni caso, qualora la misura si dimostrasse non sostenibile, pur mantenendo il carattere di universalità, potrebbe essere ridotta ad un livello inferiore a quello di sussistenza. Questo reddito di minimo, che si può considerare come una "versione indebolita del reddito di cittadinanza"⁵⁸. Finirebbe con l'assumere principalmente la natura di sussidio. Esso, infatti, non potrebbe più assolvere alla sua funzione essenziale in termini di ampliamento delle libertà positive, in quanto i cittadini sarebbero costretti, comunque, a lavorare per ottenere un reddito adeguato alla sussistenza.

Qualora, poi, la pressione fiscale fosse già elevata e non potesse essere ulteriormente aumentata per finanziare il reddito di cittadinanza sarebbe necessario trasferire fondi da altri impieghi. Naturalmente sarebbe sempre possibile individuare altre fonti per il suo finanziamento. Secondo Meade, ad esempio, sarebbe opportuno destinare a questo scopo una buona parte dei rendimenti del capitale di proprietà pubblica⁵⁹. Si tratterebbe di un "dividendo sociale", distribuito a tutti i cittadini ed esente da tasse per ridurre il rischio individuale di non poter partecipare alla produzione.

⁵² Cfr. Elster (1998), pagg.10.

⁵³ Cfr. Elster (1998a), pag 10.

⁵⁴ Cfr. Elster (1998b), cap.I.

⁵⁵ Cfr. Elster (1983)

⁵⁶ Cfr. Brehm (1966).

⁵⁷ Cfr. Elster (1998a), pag.11

⁵⁸ Cfr. Ferrera (1998), pag. 149

⁵⁹ Cfr. Meade (1997).

Il vantaggio di questa proposta è che questo "tipo di finanziamento risulterebbe del tutto neutrale rispetto ad una qualsiasi imposta sul reddito con riferimento al funzionamento del mercato"⁶⁰. I problemi che sorgono nel rendere operativa questa proposta sono essenzialmente due. Il capitale sociale accumulato potrebbe non essere sufficientemente elevato e/o i rendimenti che si possono ottenere dal suo impiego potrebbero essere troppo esigui.

Una terza fonte potrebbe essere costituita dall'introduzione di nuove imposte calcolate su di una diversa base imponibile. Una di queste, ad esempio, potrebbe essere la cosiddetta "carbon tax", proporzionale al consumo di energia, la cui introduzione viene auspicata con l'obiettivo anche di tutelare l'ambiente e ridurre l'inquinamento.

Un altro problema consiste nell'individuare la forma concreta di attuazione della proposta. Un modo potrebbe consistere nel ricorso all'imposta negativa sul reddito, e cioè attraverso il sistema fiscale. Il reddito di cittadinanza verrebbe corrisposto ex-ante a tutti i cittadini. "I detentori di altri redditi sarebbero tassati per questi per una cifra pari o superiore (in rapporto all'entità degli altri redditi) a quella dell'ammontare dell'erogazione"⁶¹.

Una variante indebolita, che viene proposta come prima tappa verso l'introduzione del reddito di cittadinanza, è costituita dal reddito di base. Si tratta di una misura universale e garantita di importo abbastanza basso, addirittura inferiore al puro livello di sussistenza.

Una soluzione meno estrema e politicamente più accettabile potrebbe prevedere, accanto alla cittadinanza, la condizione di "partecipazione". Ogni cittadino che sia in condizione di età e di salute per lavorare e che non abbia un'attività dipendente od autonoma retribuita dal mercato, dovrà comunque offrire un contributo al benessere sociale partecipando a forme riconosciute di educazione o di addestramento al lavoro, di assistenza o ad altre attività socialmente utili. Questa soluzione potrebbe essere la più appropriata per il periodo di transizione, e cioè nel periodo necessario al passaggio da un sistema di *welfare* tradizionale ad uno in cui lo strumento principale di politica sociale sia il reddito di cittadinanza. La richiesta di una contropartita in termini di accettazione di obbligazioni positive (lavorativa, formativa o sociale) renderebbe, probabilmente, più facile l'introduzione di questo strumento⁶².

5. Reddito di cittadinanza ed equilibrio sul mercato del lavoro.

La sostenibilità nel tempo del reddito di cittadinanza dipenderà, innanzitutto, dagli effetti che la sua introduzione provocherà sul mercato del lavoro. Esso, infatti, potrà produrre effetti di varia natura la cui intensità e direzione non sono facilmente prevedibili. Come si è sottolineato nel precedente paragrafo, nell'ipotesi estrema in cui tutti i cittadini decidessero di non lavorare accontentandosi delle sussistenze si arresterebbe l'accumulazione di capitale privato e sociale e verrebbero meno le risorse fiscali necessarie allo sviluppo del sistema economico. Quest'ipotesi sembra essere, tuttavia, del tutto ipotetica e remota. Le determinanti dell'offerta di lavoro sono di varia natura e legate probabilmente solo in misura ridotta all'esistenza di un trasferimento di natura universale, e cioè non condizionato.

Occorre, in realtà, riflettere su quali siano le vere cause che provocano la diminuzione dell'offerta di lavoro in una società post-fordista in cui le importanti trasformazioni nei processi produttivi e l'introduzione delle nuove tecnologie informatiche non solo hanno contribuito ad espellere lavoro dai processi produttivi, ma hanno anche contribuito ad innalzare il livello medio di specializzazione e di

⁶⁰ Cfr. Silva (1997), pag. 359

⁶¹ Cfr. Rizzi, Rossi (1997), Van Parijs (1995b), pag.180.

⁶² Cfr. Ferrera (1998), pag. 150.

qualifiche richieste⁶³. La riduzione nell'offerta di lavoro, in parte già verificata, dipenderebbe allora dalla natura della domanda in relazione alle caratteristiche produttive, e non dall'esistenza o meno di un reddito di cittadinanza. L'introduzione di questa misura, piuttosto, potrebbe favorire un miglior incontro tra domanda ed offerta, rendendo possibile una ricerca più attenta dell'occupazione maggiormente desiderabile o anche più adatta alle specifiche caratteristiche dei lavoratori.

Gli effetti sul mercato del lavoro derivanti dall'introduzione del reddito di cittadinanza saranno, in ogni caso, differenziati in relazione alle caratteristiche dei diversi tipi di occupazione. Nel caso dei lavori qualificati, cui è generalmente connesso un certo grado di prestigio e la cui offerta è influenzata da variabili di vario tipo e non solo dal livello della remunerazione, probabilmente non si verificherà alcuna sensibile diminuzione nell'offerta.

Più difficile è prevedere quali potranno essere gli effetti sull'offerta di lavoro non qualificato. Potrebbe diminuire l'offerta per quei lavori particolarmente gravosi e dequalificati, per i quali la disutilità del lavoro supera l'utilità del reddito aggiuntivo a quello strettamente necessario ad ottenere i beni di sussistenza. L'analisi neoclassica prevede l'esistenza di una relazione inversa tra ore lavorate e remunerazione non solo per elevati livelli di salario, ma anche per livelli molto bassi. Si pone l'ipotesi, infatti, che il lavoratore debba offrire un numero elevato di ore di lavoro, rinunciando anche al riposo fisiologico, qualora il suo obiettivo sia quello di ottenere un livello di reddito complessivo superiore a quello di sussistenza. Queste ore, tuttavia, tendono a diminuire una volta raggiunto il livello di sussistenza.

Per questo tipo di occupazioni, d'altra parte, potrebbe aumentare l'offerta di lavoro a tempo parziale e/o stagionale. Generalmente questi lavori sono caratterizzati da bassa remunerazione ed elevata mobilità. Proprio questo ultimo elemento potrebbe costituire un'attrattiva per la maggior parte di quei lavoratori che desiderano raggiungere un livello di consumi superiore alla sussistenza. In questo caso, infatti, uno sforzo ridotto nel tempo potrebbe consentire di conseguire livelli di consumo superiori alla pura sussistenza.

Non bisogna trascurare il fatto che in una società post-industriale il livello medio dei consumi è generalmente superiore alle sussistenze sia per l'offerta molto ampia di beni di consumo sia per fattori legati all'imitazione dei livelli di consumo delle classi più agiate. In questo caso l'effetto di disincentivo all'offerta di lavoro potrebbe essere in realtà molto modesto. Basti osservare, del resto, quanto elevata sia l'offerta di lavoro da parte di soggetti che percepiscono una pensione od usufruiscono della Cassa Integrazione Guadagni (CIG). Qualora vi sia la certezza di non perdere, lavorando, il diritto ad ottenere il trasferimento monetario, l'offerta di lavoro da parte di questi segmenti di lavoratori può risultare piuttosto elevata.

Secondo alcuni autori il reddito di base viene incontro al dualismo nel mercato del lavoro e aiuta la forza di lavoro debole a meglio tollerare la flessibilità e la saltuarietà dell'impiego. In questo caso dovrebbe essere inteso come pagamento anticipato o differito della quota di ricchezza socialmente prodotta dall'individuo⁶⁴.

Anche dal punto di vista della domanda di lavoro si potrebbero verificare mutamenti significativi ed imprevisti. La domanda di lavoro, che è attualmente molto segmentata, potrebbe aumentare, con conseguente riduzione della disoccupazione. E' prevedibile, innanzitutto, che aumenti la domanda a tempo parziale, soprattutto di lavoratori meno qualificati. Questi lavori, infatti, dovrebbero avere un contenuto di specializzazione modesto, così che dovrebbe risultare più semplice organizzare dei turni di lavoro, ripartendo i lavori faticosi tra più lavoratori.

L'introduzione di un reddito di cittadinanza dovrebbe consentire, poi, l'eliminazione dei minimi contrattuali e favorire l'introduzione di contratti più flessibili, rispetto alla situazione attuale, in tema sia

⁶³ Cfr. Dore, (1994).

⁶⁴ Si veda Jordan (1992), ed anche Silva (1997), pp. 362

di orario sia di remunerazione. In entrambi i casi, e cioè sia con riferimento al lavoro qualificato che a quello non qualificato, la conseguenza positiva dovrebbe essere quella di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro. Il ruolo del sindacato in questo contesto non sarà più quello di siglare contratti collettivi, ma di "individuare, ottenere e far rispettare le garanzie fondamentali valide per tutti, e di aiutare ogni singolo lavoratore nella contrattazione individuale"⁶⁵.

Nel complesso potrebbe verificarsi una riduzione delle retribuzioni medie ed un corrispondente aumento dell'occupazione. E' difficile, tuttavia prevedere come questo effetto si ripartirà tra lavoratori qualificati e non qualificati e tra i diversi settori. Ancora una volta è opportuno distinguere tra impieghi qualificati e/o stabili rispetto agli altri. Nel caso dell'impiego pubblico, ad esempio, potrebbe esistere un trade-off tra stabilità ed interesse dell'occupazione e retribuzione. Si creerebbe cioè una sorta di compensazione e la remunerazione potrebbe essere ridotta di un ammontare pari al reddito di cittadinanza senza che per questo intervenga nessun disincentivo al lavoro. Se mai questo sarebbe un incentivo per il datore di lavoro ad assumere. Nel caso dei lavori marginali, faticosi, poco qualificati, invece, la retribuzione potrebbe rimanere anche identica. In ogni caso la remunerazione complessiva, e cioè comprensiva del reddito di cittadinanza, per il lavoratore diventerebbe superiore a prima.

In ogni caso è prevedibile che si verifichi un aumento della mobilità occupazionale, una maggior flessibilità contrattuale ed una significativa riduzione di coloro che sono da considerarsi disoccupati in senso tradizionale. Questi fattori si potrebbero tradurre in una maggior efficienza del mercato del lavoro⁶⁶.

Potrebbe aumentare l'offerta di servizi a basso costo. In particolare, così come è già avvenuto negli Stati Uniti, alcuni servizi alla persona che attualmente sono forniti all'interno della famiglia potrebbero essere prodotti all'esterno qualora il prezzo fosse sufficientemente basso.

Nel caso poi venisse introdotta la condizione che il lavoratore scoperto a lavorare in nero debba rinunciare al reddito di cittadinanza si osserverebbe una riduzione dell'economia sommersa. Resterebbe in vita quella parte costituita da lavoratori immigrati privi di cittadinanza.

Il reddito di cittadinanza, si è già detto nel secondo paragrafo, è stato presentato come uno strumento di politica sociale per accrescere l'occupazione, o per meglio dire l'occupabilità. Con riferimento ai lavoratori cadono, innanzitutto, le motivazioni che tradizionalmente sono avanzate sugli effetti negativi, del tipo "trappola della povertà", che i sussidi a carattere non universale possono provocare in termini di riduzione dell'offerta di lavoro. Con riferimento alle imprese dovrebbe emergere una maggior convenienza ad occupare lavoratori ad un salario più basso che in passato, dal momento che la sussistenza è comunque assicurata.

Questi effetti positivi, che costituiscono uno dei punti di forza della proposta, potrebbero essere in realtà molto limitati a causa di altri fattori. L'effetto sui livelli retributivi non è facilmente determinabile a priori, essendo la risultante di forze contrastanti. Dal momento che viene a mancare la necessità di lavorare all'esclusivo fine di assicurare la sussistenza, il salario di riserva potrebbe aumentare in relazione alla disutilità del lavoro. Alcuni studi empirici relativi al Sud d'Italia, ad esempio, hanno segnalato l'esistenza di un elevato salario di riserva per i disoccupati giovani e di lunga durata⁶⁷. Per questi soggetti, infatti, è preferibile attendere di trovare un lavoro stabile, preferibilmente nel pubblico impiego, piuttosto che accettare un lavoro mal remunerato e/o instabile. Il reddito di cittadinanza, assicurando comunque la sussistenza, dovrebbe facilitare l'attesa per trovare il lavoro desiderato. In questo caso la disoccupazione esplicita tornerebbe a livelli elevati. Di conseguenza potrebbe non verificarsi a livello macroeconomico quella crescita del prodotto nazionale necessaria a garantire la sostenibilità nel tempo del reddito di cittadinanza. Non bisogna trascurare poi il fatto che questa misura è

⁶⁵ Cfr. Balzarotti, Ponti, Silva (1996), pag. 551.

⁶⁶ Cfr. Silva (1997), pagg. 362.

⁶⁷ Cfr. Negri, Saraceno (1996), pag.143. Ed anche Silva (1997), pag. 364.

stata proposta per un sistema capitalistico maturo. Esso potrebbe rivelarsi poco adatto a contesti come quello del Sud d'Italia dove i comportamenti di dipendenza da interventi assistenziali sono alquanto radicati.

Anche gli effetti attesi di incremento dell'occupazione conseguenti ad una riduzione dei livelli salariali potrebbero essere inferiori alle attese. In un sistema capitalistico maturo la competitività dipende in larga misura da fattori tecnologici e non dai differenziali salariali. Potrebbe, allora, non essere sufficiente una riduzione delle retribuzioni per accrescere la domanda di lavoro.

6. Considerazioni conclusive.

In sede conclusiva, con riferimento ai principali effetti che potrebbero derivare dall'adozione di una misura universale come il reddito di cittadinanza, sembra di poter affermare che l'introduzione del reddito di cittadinanza consentirà di raggiungere un livello più alto di efficienza del sistema. Tra i fattori che dovrebbero contribuire a questo risultato vi sono la drastica riduzione dell'intervento pubblico all'interno del sistema economico sia per quanto concerne l'assistenza e la previdenza, sia nella produzione di beni e servizi. Queste attività dovrebbero essere finanziate in larga misura attraverso la fiscalità generale che finirebbe con l'assolvere anche il compito di perequare le diseguaglianze nella distribuzione dei redditi.

La produzione da parte dello stato dovrà essere limitata a quei beni e servizi (giustizia, sicurezza, sanità, istruzione) che hanno natura di beni pubblici. L'offerta di servizi sanitari, a scopo di cura e di prevenzione, dovrebbe continuare ad essere gratuita per i cittadini il cui reddito sia inferiore ad un certo livello. Anche l'istruzione pubblica, almeno quella obbligatoria, dovrebbe essere mantenuta e cioè al fine di ridurre la tendenza alle diseguaglianze e di rafforzare il senso di solidarietà.

La maggior parte dei servizi destinati a soddisfare i bisogni pubblici dovrebbe essere prodotta da imprese private in regime di concorrenza o di regolamentazione con un recupero di efficienza. Si potrebbe verificare, allora, una riduzione dei prezzi di questi beni e servizi. Nel complesso i benefici dovrebbero superare i costi, anche se, naturalmente, alcuni prezzi non più regolamentati potrebbero crescere per i consumatori⁶⁸.

Lo stato dovrebbe progressivamente perdere la tradizionale funzione redistributiva che oggi esercita attraverso un'imposizione fiscale progressiva ed una struttura di trasferimenti e di tariffe alquanto eterogenea. Il sistema tributario dovrebbe essere ridisegnato per soddisfare, innanzitutto, l'esigenza di finanziare il reddito di cittadinanza, e avendo come obiettivo principale quello della sicurezza. Nella proposta originale, del resto, questa misura dovrebbe essere finanziata attraverso la fiscalità generale.

Secondo alcuni autori il finanziamento del reddito di cittadinanza richiede l'eliminazione del sistema previdenziale pubblico a favore di quello privato. In questo modo verrebbe ad essere ridotto il carico derivante dagli oneri fiscali. Questa misura costituirebbe anche un incentivo al risparmio privato⁶⁹. Si potrebbe ipotizzare una situazione intermedia, in cui il sistema pubblico coesiste, pur riducendosi, con quello privato.

Potrebbero verificarsi anche effetti non facilmente prevedibili sulla dinamica e sulla composizione della domanda di beni di consumo. Potrebbe svilupparsi una sorta di dualismo tra imprese che producono beni di prima necessità, la cui domanda monetaria è assicurata dal reddito di cittadinanza, ed imprese che producono altri beni.

⁶⁸ Silva (1997), pag. 360.

⁶⁹ Balzarotti, Ponti, Silva (1996), Silva (1997).

Occorre, poi, porre grande attenzione ai processi decisionali che accompagnano la formulazione delle "policies" in relazione al contesto istituzionale ed alle caratteristiche dei mercati in cui devono essere calate nonché all'atteggiamento degli attori sociali (sindacati, imprese, gruppi sociali). Gli effetti redistributivi di questa misura tra diverse categorie di redditeri potrebbero essere stimati in relazione anche alle diverse forme di finanziamento.

Oltre agli effetti più strettamente economici legati al mercato del lavoro si produrranno più vasti effetti di natura sociale. Questi potrebbero essere significativi ed al momento non perfettamente prevedibili. Basti pensare alle modifiche che l'introduzione del reddito di cittadinanza potrebbe indurre sui comportamenti individuali con riferimento ai matrimoni, alla composizione della famiglia, alla conseguente dinamica della popolazione. Questi effetti finirebbero per incidere sulla dinamica demografica e dunque sulla sostenibilità di questa misura nel lungo periodo⁷⁰.

Il reddito di cittadinanza potrebbe diventare anche un meccanismo molto importante per ridurre le disuguaglianze tra i diversi individui, comprese quelle di genere, accrescendo così l'autonomia delle donne ed in particolare di quelle che non lavorano⁷¹.

Altri effetti, poi, potrebbero verificarsi sull'accumulazione di capitale umano. I lavoratori, soprattutto se giovani, avrebbero maggiore sicurezza e più tempo disponibile da investire nella propria formazione⁷².

⁷⁰ Per una discussione su questi temi si rimanda a Livi Bacci (1998),

⁷¹ Per un'ampia discussione sulla rilevanza delle disuguaglianze di genere si rimanda a: Sen (1994).

⁷² Per un'analisi dell'importanza dell'istruzione e formazione tra le politiche attive del lavoro si rimanda a: Ferrera (1998), pagg. 108-116.

BIBLIOGRAFIA

- Atkinson A. B. (1995), *Public economics in action. The Basic Income/Flat tax proposal*, Claredon Press, Oxford.
- Brehm J. (1966), *A theory of reactance*, Academic Press, New York.
- Baker J. (1992), *An Egalitarian Case for Basic Income*, in: Van Parijs P. (1992), pagg. 101-127.
- Balestrino A. (1995), *Libertà e Scienza economica*, *Notizie di Politeia*, n.39-40.
- Balzarotti A., Ponti M., Silva F. (1996), *Reddito di cittadinanza: un'utopia?*, in "Il Mulino", maggio-giugno 1996.
- Barry B. (1992), *Equality Yes, Basic Income No*, in: Van Parijs P. (1992), pagg. 128-140.
- Bernardi L. (1997), *La finanza pubblica italiana, Rapporto 1997*, Il Mulino, Bologna.
- Bosi P. (1999), *La riforma della spesa per assistenza dalla Commissione Onofri ad oggi: una valutazione in corso d'opera*, Università degli Studi di Modena, Working paper n.260.
- Bosi P., Matteuzzi N. (1997), *Nuovi strumenti per l'assistenza sociale*, in: Bernardi L. (1997), pagg. 241-266.
- Bosi P. (2000), *L'ISE e le sue applicazioni nella spesa di welfare*, in: Toso (2000), pagg.104-134.
- J.Bunzel (1964), *Issues of American public policy*, 2nd edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Buti M., Pench L. R., Sestito P. (1998), *European unemployment: contending theories and institutional complexities*, European Commission, Forward Studies Unit, mimeo.
- Campiglio L. (1996), *Il costo del vivere. Nord e Sud a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- Carling A. (1992), *Just Two Just Taxes*, in: Van Parijs P. (1992), pagg. 93-100.
- Carter I. (1995), *Reddito di base e giustizia libertaria: conversazione con Philippe Van Parijs*, *Notizie di Politeia*, n.39-40.
- Chiappero Martinetti E., Targetti Lenti R. (1992), *Povert : problemi di concettualizzazione e di identificazione delle variabili causali*, "Rivista di politica economica", maggio.
- Ciocca P. (1997), (a cura di), *Disoccupazione di fine secolo. Studi e proposte per l'Europa*, Torino, Boringhieri.
- Commission on Social Justice (1994), *Social justice: strategies for national renewal*, Vintage, Londra.

- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri) (1997), Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Commissione per lo studio della povertà in Italia (1998), La povertà in Italia nel 1997, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- da Empoli D., Muraro G. (1997), Verso un nuovo Stato Sociale. Tendenze e criteri, Franco Angeli, Milano.
- Dahrendorf R. (1989), Il conflitto sociale nella modernità, Laterza, Bari, 1989.
- Dore R. (1994), La disoccupazione moderna: un male incurabile?, il Mulino, marzo-aprile.
- Elster J. (1983), Ulisse e le sirene. Il Mulino, Bologna.
- Elster J. (1998a), Knowledge and the politics of transition, Convegno Internazionale "Il sapere interessa alla politica?", Fondazione Rosselli, 2-4 luglio 1988.
- Elster J. (1998), Alchemies of the mind, Cambridge University Press, Cambridge.
- Esping-Andersen G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge.
- Ferrera M. (1993), Modelli di solidarietà, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera M. (1998), Le trappole del Welfare, Il Mulino, Bologna.
- Freedman M. (1992), Liberal Communitarianism and Basic Income, in: Van Parijs P. (1992), pagg. 185-194.
- Friedman M. (1964), The case for the negative income tax: a view from the right, in J. Bunzel (ed.).
- Friedman M. (1967), Efficienza economica e libertà, Firenze, Vallecchi.
- Fumagalli A. (1995), (a cura di), La democrazia del reddito universale, Il Manifestolibri, Milano
- Fumagalli A. (1995), Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza, in: Fumagalli (1995), pagg. 47-86.
- Gorz A. (1992), On the difference between Society and Community, and Why Basic Income Cannot by Itself Confer Full Membership of Either, in: Van Parijs P. (1992), pagg. 178-184.
- Jordan B. (1992), Basic Income and the Common Good, in: Van Parijs P. (1992), pagg. 155-177.
- Meade J. (1990), Agatathopia, Feltrinelli, Milano.
- Lange O. (1936), On the Economic Theory of Socialism. Minneapolis.

- Livi Bacci M. (1997), *Abbondanza e scarsità. Le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio*, in "Il Mulino", novembre-dicembre.
- Marx K. (1875), *Critica al programma di Gotha*, edizione italiana Feltrinelli, 1968.
- Mirabile M. L. (1991), (a cura di), *Il reddito minimo garantito*, Collana IRES, Ediesse, Milano.
- Negri N., Saraceno C. (1996), *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Phelps E.S. (1997), *Enterprise and Inclusion in the Formal Economy of Italy: the Problems of High Unemployment and Stagnation*, Progetto Strategico CNR "Italy in Europe", Semi-annual Report, novembre 1997, Roma.
- Ponti M., Balzarotti A., Silva F. (1996), *Reddito di cittadinanza: una proposta di radicale riforma dello stato sociale*, Il Mulino.
- Rawls J. (1972), *A theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- Robinson J., (1937), *Introduction to the theory of employment*, Londra, Macmillan.
- Rizzi D., Rossi N., *Minimo vitale e imposta sul reddito proporzionale*, in: da Empoli D., Muraro G. (1997), pagg.237-278.
- Rossi N. (1997), *Meno ai padri e piu' ai figli*, Il Mulino, Bologna.
- Rossi N. (1998), (a cura di), *Quarto Rapporto CNEL sulla distribuzione e redistribuzione del reddito in Italia, La sovranità sociale 1996-1997*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Russel B. (1918), *Roads to freedom: Socialism, Anarchism and Syndicalism*, George Allen & Unwin, Londra.
- Sen A. K. (1994), *La diseguaglianza, Un riesame critico*, Il Mulino.
- Silva F. (1997), *Reddito di cittadinanza: una proposta di radicale riforma dello stato sociale*, *Economia & Lavoro*, 1997.
- Titmus R. (1958), *Essays on the Welfare State*, Allen & Unwin, Londra.
- Toso S. (2000), *Selettività o universalismo ? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in Toso (2000), pagg.15-41.
- Toso S. (2000) (a cura di), *Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Van Parijs P. (1991), "Why Surfers Should be Fed", in: "Philosophy and Public Affairs".
- Van Parijs P. (editor) (1992), *Arguing for Basic Income, Ethical Foundations for a Radical Reform*, Verso, Londra.

Van Parijs P. (1995a), Reddito di base, ragioni a confronto (1995a), in: Fumagalli A. (a cura di), pagg. 177-222.

Van Parijs P. (1995b), Real Freedom for All: What (if anything) can Justify Capitalism?, Clarendon Press, Oxford.

Van Parijs P, Salinas C.C. (1998), Basic income and its cognates. Puzzling equivalence and unheeded differences between alternative ways of addressing the "new social question", 7th International Congress on basic income, 10-12 September, Amsterdam, mimeo.