

ALMA MATER STUDIORUM UNIVERSITA' DI BOLOGNA

Corso di laurea in Cooperazione e Sviluppo Internazionale 8890

Tesi di Laurea in Politica economica

Superare gli schemi di reddito minimo: la proposta radicale di un reddito universale di base

Relatrice Prof: Cristina Brasili

Presentata da Valeria Virgili

Sessione Unica Anno Accademico 2019/2020

Indice

Introduzione.....	p.3
1. Il reddito universale di base.....	p.4
1.1. Che cos'è il reddito universale di base.....	p.4
1.2. Breve excursus storico sul reddito di base.....	p.6
1.3. Legittimità etica.....	p.9
1.4. Sostenibilità economica.....	p.12
1.4.1. Altre fonti di finanziamento.....	p.14
1.4.2. Implicazioni nel mercato del lavoro.....	p.16
2. Reddito universale di base versus reddito minimo.....	p.18
2.1. Reddito universale e reddito minimo: due termini e due misure a confronto.....	p.18
2.2. Quadro generale degli schemi di reddito minimo in Europa.....	p.20
2.3. Principali criticità nei sistemi attuali di reddito minimo europei.....	p.25
2.4. Superare i limiti degli schemi di reddito minimo: i vantaggi di un reddito universale di base	p.29
3. Il “reddito di cittadinanza italiano” e l’esperimento di reddito di base finlandese.....	p.32
3.1. Sperimentazioni e iniziative politiche precedenti l’approdo del “reddito di cittadinanza” in Italia.....	p.32
3.2. L’inganno linguistico del “reddito di cittadinanza” in Italia.....	p.37
3.3. Il primo esperimento nazionale di reddito di base in Europa: il caso della Finlandia.....	p.47
Conclusioni.....	p.52
Riferimenti bibliografici.....	p.53

Introduzione

Tale lavoro mira ad esaminare le robuste limitazioni presenti negli attuali schemi di reddito minimo vigenti nell'Unione Europea, opponendo alle loro acutissime fragilità la proposta riformatrice sfociante in un reddito di base universale incondizionato. Disegnati come strumento di sostegno per i cittadini più indigenti, costituendo una rete di salvataggio di ultima istanza, tali schemi di reddito minimo, ostentati come il trionfo di quell'Europa paladina dei diritti sociali, volenterosa di aiutare i suoi cittadini più bisognosi attraverso politiche di *welfare*, sono stati invece drammaticamente snaturati, sotto l'imperante leadership dell'austerità post crisi del 2008, in modelli di *workfare*, obbliganti i beneficiari all'attivazione lavorativa e alla soddisfazione di una lunga e rigida lista di condizioni e impegni, pena la sospensione del benefit. L'inadeguatezza e l'insufficienza di tali sostegni nel far fronte alla congerie intricata che caratterizza lo scenario attuale mondiale, nonché la possibile implosione stessa di un sistema in cui la retorica ossessiva della crescita economica è stata portata oltre i limiti ambientalmente e umanamente sostenibili dell'estremo, ha portato molti a ricentralizzare il dibattito internazionale sull'urgenza attuativa di un reddito di base universale; una misura in grado, non solo di tamponare momentaneamente le fratture e le contraddizioni multidimensionali che oggi insorgono in maniera sempre più veemente in ogni spazio del globo, ma anche capace di rovesciare drasticamente quei capisaldi corrotti e corruttivi dell'ideologia neoliberista oggi imperante, aprendo lo spazio ad un nuovo modello di vita e di sviluppo. Nel primo capitolo vengono dunque indagate le fondamenta ideologiche della misura, il suo excursus storico, ma soprattutto vengono affrontate le questioni più spinose che fanno dubitare i più sulla sua effettiva realizzazione, ovvero la sua legittimità etica e la sua sostenibilità economica, dimostrando che un reddito universale di base non sia solo altamente desiderabile ma soprattutto realizzabile. Nel secondo capitolo, invece, vengono sciolti i dubbi terminologici e concettuali che spesso avvolgono l'opinione pubblica, ma anche l'élite politica, come nell'esplicito equivoco linguistico determinatosi in Italia, circa la differenziazione formale e sostanziale tra i programmi di reddito minimo adottati nella maggioranza delle politiche di sicurezza sociale nazionali e il reddito di base universale; se quest'ultimo può, infatti, definirsi come la formula più universalistica di un *welfare state* che si propone di garantire a tutti un reddito incondizionato, l'altro rappresenta, invece, una misura di carattere selettivo subordinata alla cosiddetta "prova dei mezzi" (*means-testing*). Si procede poi con il fornire la cornice storico-politica all'interno della

quale gli istituti di reddito minimo europei si sono sviluppati, esaminando successivamente i tratti principali che ha assunto tale misura negli stati membri, nonché le numerose criticità vigenti che ne minano la loro effettiva funzionalità e pertinenza, illustrando infine come quest'ultime potrebbero essere definitivamente superate con l'adozione di un reddito universale. Il terzo ed ultimo capitolo si concentra invece sul particolaristico caso del "reddito di cittadinanza" realizzatosi in Italia, contestualizzandolo nel più ampio scenario del welfare nazionale e contrapponendolo, in seguito, all'esperimento finlandese di reddito di base. Partendo da un'analisi delle politiche assistenzialistiche intraprese dai vari governi, si mette in luce tutta la frammentarietà e la lacunosità che hanno caratterizzato e che tuttora caratterizzano lo scadente e rudimentale stato sociale italiano il quale, scontando un ritardo di circa venticinque anni dai primi appelli europei riguardo la necessaria attuazione di un provvedimento di sostegno ai redditi, si è dotato di uno schema di reddito minimo solamente nel 2017, con l'introduzione del Reddito di Inclusione (REI). Si indaga, quindi, la misura osannata dal *Movimento 5 stelle* entrata a sostituzione di quest'ultimo, comprovandone dapprima il suo errore linguistico e stilandone, in un secondo momento, le forti problematicità riscontrabili sia a livello della sua architettura teorico-ideologica sia nella sua effettività pratica. A chiusura del capitolo vi è invece una disamina dell'esperimento di reddito di base realizzatosi tra gennaio 2017 e dicembre 2018 in Finlandia che, pur presentando evidenti limiti di durata ed estensione, ha comunque offerto una conferma dei numerosi risvolti positivi che apporterebbe un reddito di base nelle nostre vite, alimentando un clima di fiducia per possibili nuove sperimentazioni.

Capitolo 1: Il reddito universale di base

1.1: Che cos'è il reddito universale di base

Chi di fronte ai catastrofici scenari di un mondo prossimo al collasso non ha mai provato a immaginare una possibile soluzione in grado di sovvertire il corso attuale delle cose?

L'attuale crisi pandemica è solo l'ultima delle crisi che stanno mettendo in ginocchio il nostro mondo. Livelli di disegualianza siderali, migrazioni di massa, una rivoluzione tecnologica che minaccia milioni di posti di lavoro, tassi di crescita stagnanti e attualmente precipitati, una popolazione sempre più vecchia che dovrà essere sostenuta economicamente e socialmente da un

numero sempre più esiguo di giovani; un mondo in cui la smania della crescita economica fa scivolare in secondo piano l'urgentissimo bisogno di severe misure volte a contrastare i tragici cambiamenti climatici.

Il reddito di base, prendendo come riferimento la definizione data da Philippe Van Parijs (2017), uno dei suoi più grandi interpreti e sostenitori attuali, è un “*reddito regolare pagato in denaro a ogni singolo membro di una società, indipendentemente da altre entrate e senza vincoli*”.¹

La sua caratteristica principale è l'incondizionalità, in una triplice dimensione: è su base strettamente individuale, indipendente dal nucleo familiare, è universale, non soggetto al controllo della situazione economica dell'individuo, ed è libero da obblighi da adempiere in cambio, ovvero prestazioni lavorative o disponibilità a lavorare.²

Il termine “base” sta ad indicare che esso dovrebbe fornire una sicurezza economica basilare agli individui: avere abbastanza cibo per sostentarsi, un posto in cui vivere, possibilità di istruirsi e di accedere a cure mediche. In altre parole, ciò che una “società giusta” dovrebbe garantire a tutti coloro che ne fanno parte. Alcuni, infatti, sostengono che esso debba costituire un diritto, mentre altri sono propensi ad affermare che il reddito di base dovrebbe avere un importo sufficiente a garantire “la partecipazione nella società”, realizzando il desiderabile scenario in cui tutti gli individui abbiano risorse adeguate, tali da poter avanzare nella società come cittadini di eguale status. Tuttavia, l'ammontare di tale trasferimento non è predeterminato. A livello accademico, il dibattito oscilla tra coloro che auspicano che l'entità di un reddito universale debba essere quanto più possibile sopra la soglia di povertà del paese di riferimento e coloro, tra cui molti suoi fautori, che, invece, sono propensi a credere che si debba iniziare con un importo assai contenuto per poi aumentarlo gradualmente nel tempo, a seconda delle risorse che si è riusciti a reperire per tale scopo e al livello del reddito nazionale, calibrandolo, in seguito, ai cambiamenti raggiunti in termini di redistribuzione dei redditi stessi.³

La definizione di reddito universale di base qui adottata (*reddito regolare pagato in denaro a ogni singolo membro di una società, indipendentemente da altre entrate e senza vincoli*) non implica alcun riferimento al suo ammontare, non è detto per esempio che esso debba, per formulazione,

¹ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017, p.12

² Ibidem, p.18

³ G. Standing, Basic income: and how we can make it happen, Pelican Books, 2017, p. 3-4

coprire i bisogni fondamentali. Nondimeno avere un'idea del suo importo risulta assai utile ai fini di una esauriente e corretta elaborazione delle argomentazioni presentate a favore di tal misura. P. Van Parijs e Y. Vanderborght (2017) propongono di fissare tale importo nell'ordine di un quarto del PIL attuale pro capite del paese di riferimento, formulando gli importi in dollari USA, ne deriverebbero, per il 2015, 1.163 dollari al mese per gli Stati Uniti, 1.670 in Svizzera, 910 nel Regno Unito, 180 in Brasile, 33 in India e 9.50 nella Repubblica Democratica del Congo. Nella maggior parte dei casi un tale ammontare si posizionerebbe al di sopra della soglia di povertà assoluta fissata dalla Banca Mondiale a 38 dollari (1,25 al giorno), ma, almeno per i single, al di sotto della soglia europea di rischio povertà, corrispondente al 60% del reddito mediano disponibile del paese interessato. Infatti, la scelta di individuare nel 25% del PIL pro capite l'entità del reddito di base *“non ha ragioni profonde, men che meno sacrosante [...], forse la si potrebbe plausibilmente presentare come una via di mezzo tra versioni “moderate” e versioni “generose” di quest'idea”*.⁴

La cosa importante da puntualizzare è che, qualunque sia la sua entità, un reddito universale non è assolutamente designato come sostituto del sistema di welfare statale ma, ne è, invece, una sua componente imprescindibile. Infatti, la combinazione di sicurezza e flessibilità a cui il reddito dà luogo lo rende la configurazione più liberatoria di un *welfare state attivo*, ponendolo in netto contrasto con l'interpretazione punitiva che questa espressione assume nella maggior parte delle politiche attive del lavoro, associate a meccanismi assai invasivi e stringenti di verifica dei requisiti⁵.

1.2: Breve excursus storico sul reddito di base

Per quanto tale proposta risulti estrema e rivoluzionaria essa, tuttavia, non è affatto nuova.

L'intenzione di assicurare a tutti gli individui un certo importo di reddito tale da garantire un livello di vita dignitoso emerse nell'Inghilterra della Rivoluzione Industriale quando, nel 1795, venne varata nel distretto di *Speenhamland* la *Speenhamland law*. La risoluzione prevedeva

⁴ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p.23

⁵ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p. 47

un'integrazione al reddito dei lavoratori più poveri, calcolata in base alla dimensione del nucleo familiare e al prezzo del pane, indipendente dall'ammontare dei loro guadagni.⁶

Sebbene la misura fu accolta inizialmente con molto fervore dal popolo, l'ingente costo per le casse statali congiuntamente all'idea che tale sussidio avrebbe fatto desistere i cittadini dall'ingresso nel mercato del lavoro poiché, come scrive lo storico Karl Polany, "*potevano sostentarsi senza far nulla*"⁷, determinarono la sua abolizione e portarono nel 1834 al *Poor Law amendment act*.

Quest'ultimo fu una riforma delle precedenti *Poor Laws*, primo grande tentativo di regolarizzare l'assistenza pubblica agli indigenti precedentemente affidata alla carità privata (altamente criticate dai più importanti intellettuali del tempo come Malthus, Ricardo e Burke) e sancì, definitivamente, il legame tra soccorso pubblico e obbligo a lavorare. I poveri erano costretti a risiedere e lavorare nelle *workhouse*, letteralmente "case di lavoro", ma nella realtà vere e proprie prigioni dove veniva negato qualsiasi diritto fondamentale, come testimoniano i personaggi di Charles Dickens, uno su tutti Oliver Twist.⁸

Contro questi "strumenti di tortura" delle *Poor Laws* inglesi, Thomas Paine, uno dei personaggi più influenti della Rivoluzione francese e americana, propone nella *Giustizia Agraria (1795)* l'istituzione di un fondo naturale finanziato attraverso l'affitto delle terre e una tassazione del 10% sulle successioni di esse da assegnare a ciascun maggiorenne, un pagamento universale in denaro su base individuale senza alcun obbligo da svolgere in cambio.

Ogni ventunenne secondo Paine avrebbe avuto diritto alla somma di quindici sterline mensili e, al compimento del cinquantesimo anno di età, a dieci sterline l'anno aggiuntive per compensare la perdita della propria eredità naturale a causa del cambiamento indotto dal sistema di proprietà fondiaria.⁹

Un rimedio al venir meno di quel diritto universale e naturale spettante a ciascun individuo provocato dall'inevitabile passaggio dallo stato di natura allo stato sociale verso la cosiddetta civilizzazione ("*it is not charity but a right, not bounty but justice, that I am pleading for... I care not how affluent some may be, provided that none be miserable in consequence of it*").¹⁰

⁶ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p.31

⁷ Ibidem, p.32

⁸ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p.95

⁹ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p.34

¹⁰ T.Paine ([1795] 2005), "Agrarian justice", in *Common Sense and Other Writings*. New York: Barnes & Noble, p.332

Nell'idea di Paine, straordinariamente anticipatoria, si può rintracciare una primordiale genesi dell'impianto concettuale di un reddito di base garantito che attraverserà i secoli successivi grazie alle idee legate al socialismo utopico di John Stuart Mill e Charles Fourier, entrambi favorevoli alla tutela da parte dello stato degli indigenti, siano essi abili o meno a lavoro, "meritevoli o no", fino ad arrivare ad una vera e propria discussione pubblica nella Gran Bretagna post prima guerra mondiale per merito del filosofo, matematico, attivista politico e premio Nobel, Bertrand Russell.¹¹

Egli, nel libro *Strade per la libertà* (1918), propone di elargire a tutti "un piccolo introito, sufficiente al sostentamento, sia a quelli che lavorano, sia a quelli che non lavorano, un introito più cospicuo- in quantità proporzionale all'insieme dei beni prodotti- dovrebbe andare a coloro che vogliono svolgere un'attività che il gruppo riconosca come socialmente utile"¹²; tale entrata, nella sua ottica, non avrebbe influenzato la disponibilità al lavoro ma anzi, innestando l'idea "a considerare il lavoro meno gravoso"¹³, esso si configurerebbe piuttosto come incentivo. Il reddito immaginato da Bertrand Russell rendeva "l'ozio economicamente possibile"¹⁴, non mirava ad assicurare la sussistenza solamente ai poveri ma anche agli intellettuali come lui stesso che dovevano guadagnarsi da vivere sottraendo tempo al dispiegarsi della propria vena creativa.

Tra la Prima e la Seconda Guerra Mondiale il dibattito sul reddito di base rimase molto acceso in Gran Bretagna ma la pubblicazione e la seguente influenza che ebbe *il Rapporto Beveridge* (1942), saldo pilastro del welfare state moderno, considerato come il primo sforzo nell'istituzione di un modello di stato sociale che univa previdenza sociale a modesti interventi di assistenza pubblica, finirono per silenziarne la trattazione.¹⁵

La discussione pubblica su un reddito universale riprese successivamente negli Stati Uniti ma venne, in un primo momento, soffocata ed erroneamente sostituita con la misura proposta da Milton Friedman, Premio Nobel per l'economia e padre fondatore del neoliberismo: l'imposta negativa sul reddito.

¹¹ <https://www.bin-italia.org/wp-content/uploads/kalins-pdf/singles/thomas-paine-the-agrarian-justice-e-il-basic-income.pdf>

¹² B. Russell, *Roads to Freedom. Socialism, Anarchism and Syndacalism* (1918), London, Unwin Books, 1966; trad.it. *Strade per la libertà*, Roma, Newton Compton, p. 148, 149 in P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p. 129

¹³ *Ibidem*, p.231

¹⁴ *Ibidem*

¹⁵ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p. 36

*“Un credito di imposta uniforme e rimborsabile che, però, non viene erogato a tutti e in anticipo, come il reddito di base, ma soltanto a chi, al termine dell’anno fiscale, ha guadagnato meno di una certa soglia”.*¹⁶

Come spiega Stefano Feltri, tale misura è un *“sussidio fiscale generalizzato pensato per dare benefici soltanto ai più poveri che quindi sono in credito verso il fisco e non in debito”*.¹⁷

Agli antipodi della misura di Friedman, nell’ambito dell’urgente bisogno di riorganizzazione dell’assistenza pubblica americana, si colloca l’ambizioso progetto del candidato Democratico alla presidenza degli Stati Uniti George McGovern.

Egli, nel 1972, su suggerimento dell’economista James Tobin, inserì all’interno del suo programma la proposta di un *demogrant*, “un sussidio nazionale al reddito” che consisteva nella somma annua di 1.000 dollari da destinare a ciascun americano indipendentemente dalla sua condizione economica, ma che andava a sostituire il sistema di welfare per coloro che usufruivano dell’assistenza pubblica.¹⁸

La comparsa chimerica di un reddito di base negli Stati Uniti si concluse però ben presto con l’elezione del Repubblicano Nixon , mentre invece in Europa l’istituzione, nel 1986, della Rete europea del reddito di base (*Basic Income European Network, Bien*) ampliata poi nel 2004 a livello mondiale sotto l’acronimo di *Basic Income Earth Network* raccolse e coordinò in una rete internazionale i numerosi esperimenti e le tante iniziative a riguardo, prima svincolati e sconosciuti gli uni degli altri.¹⁹

1.3: Legittimità etica

In seguito al breve excursus storico riguardo le radici ideologiche del reddito universale di base, sembra ora opportuno gettare luce sulle questioni più controverse della sua possibile realizzazione che fanno insospettare molti della sua inattuabilità.

Tra tutte le recriminazioni sollevate contro tale misura quella della sua legittimità etica, per i valori che invoca, appare la più determinante da confutare.

¹⁶ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p.37

¹⁷ *Ibidem*, p.38

¹⁸ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p.149

¹⁹ *Ibidem*, p.160,161

Il fatto che il reddito di base non pretenda che i beneficiari lavorino né che siano disponibili a lavorare suscita una forte obiezione di natura etica su due fronti: se per alcuni l'incondizionalità della misura porterebbe ad incoraggiare e gratificare il vizio dell'indolenza, per altri essa minerebbe i principi di equità e giustizia: *“non è giusto che chi è fisicamente abile viva del lavoro altrui”*²⁰.

Partendo dal presupposto che chi riceve un reddito di base senza svolgere alcun lavoro, sia esso remunerato o meno, stia attuando un comportamento opportunistico (da *freerider*) minando quegli obblighi di reciprocità che legano ciascun individuo alla società e che permettono il suo funzionamento, Van Parijs indica tre ragioni che permetterebbero di scavalcare i robusti dissensi di origine morale.²¹

Innanzitutto, il principio secondo cui non sarebbe giusto assegnare un reddito a coloro che, anche se in grado, non lavorano dovrebbe essere adottato sia per i ricchi sia per i poveri.

Infatti, la maggior parte di coloro che spalleggiano tale idea tendono ad attribuire un significato negativo o, addirittura, a non riconoscere ai poveri il diritto ad avere del tempo libero di cui invece beneficiano i ricchi, come afferma Russel *“l'idea che il povero possa oziare ha sempre urtato i ricchi”*²². Riconoscere dunque un modesto reddito incondizionato anche ai più poveri permetterebbe loro di godersi di quegli svaghi che finora sono stati relegati soltanto ai più benestanti, interrompendo questa ingiusta e assurda diversità di trattamento.

La seconda motivazione che potrebbe mettere in dubbio l'ingiustificabilità etica del reddito di base ha a che fare con i grandi progressi raggiunti dall'umanità negli ultimi anni, tali per cui si è ridotta drasticamente la quantità di manodopera necessaria per soddisfare i bisogni primari dell'intero globo.

Se infatti si ponessero nello stesso piano analogico l'inoperosità produttiva e l'inoperosità riproduttiva, perché dovrebbe essere ammesso assegnare un reddito di base a coloro che concorrono alla riproduzione sociale e dovrebbe invece essere negato a coloro che non svolgono attività strettamente produttive, pur nell'ambito contestuale di un eccesso di manodopera?²³

²⁰ Jon Elster, 1986, Comment on Van der Veen and Van Parijs, in “Theory and Society”, 15, n.5, 709-721, in P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017, p.163

²¹ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017, p.165,166

²² Bertrand Russell, In Praise of Idleness (1932), in Bertrand Russell, In Praise of Idleness and Other Essays, London, Unwin Paperbacks, 1976, pp.11-25; trad. it. Elogio dell'ozio, Milanom Tea

²³ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017, p.167

Non è un caso che Jan Pieter Kuiper (1977), professore all'Università calvinista di Amsterdam, ha presentato il suo sostegno al reddito universale come sostegno alla “*libertà di scelta nel contributo alla produzione come nel contributo alla riproduzione*”²⁴ ; ogni individuo, dunque, grazie a un reddito di base, sarebbe libero di decidere la natura produttiva e/o riproduttiva del suo apporto al benessere della società.

Sarebbe assai irragionevole sdegnarci come in passato se qualcuno decidesse di vivere del lavoro altrui anche perché, occorre notare, come terza ragione, che sarebbe soltanto una esigua minoranza ad avvalersi del reddito di base per vivere nell'ozio.

Se da un lato, infatti, l'universalità del reddito di base permette a coloro che ora dipendono dall'assistenza pubblica di cercarsi un lavoro degno, non sottopagato e soprattutto regolare, uscendo dalla trappola dell'inattività in cui sono stati costretti dai modelli attuali di assistenza pubblica, condizionati al rigidissimo controllo dei requisiti economici, tali per cui non sarebbe affatto conveniente cercarsi un impiego; dall'altro, sono molti gli esperimenti che dimostrano che chi decide di uscire dal mercato del lavoro, a causa di un reddito di base, non impiega il suo tempo nell'inerzia ma in attività extra produttive come il volontariato, la cura della famiglia o l'istruzione e la formazione.²⁵

Ci sono, inoltre, altre ragioni per meglio comprendere come il reddito di base, lungi dal compromettere il principio di giustizia distributiva, ovvero “una giusta distribuzione dell'accesso alle risorse tra i membri di una società”, finirebbe in realtà per favorirlo considerevolmente.²⁶

Innanzitutto, tale misura porterebbe al legittimo riconoscimento di tutta quell'enorme mole di lavoro non retribuito che viene svolto essenzialmente dalle donne all'interno delle mura domestiche, segnando un grande passo verso la faticosa parità di genere.

Come hanno scritto Nancy Fraser nel 1997 e Carole Pateman nel 2004 “*se vi è al mondo chi vive a sbafo in modo sistematico, questi sono gli uomini che entro la struttura familiare tradizionale vivono del lavoro non retribuito delle loro partner*”.²⁷

²⁴ Kuiper J. Pieter, Samenhang verbreken tussen arbeid en levensonderhoud, in “Bouw”, 19, 1977, pp.511 in P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017, p.167

²⁵ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017, p.168

²⁶ Ibidem, p.171

²⁷ p.169, Fraser Nancy, 1997, After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment, in Nancy Fraser, Justice Interruptus: Critical Reflections on the “Postsocialist” Condition, New York, Routledge, pp.41-66 ; Pateman Carole, 2004, Free-riding and the Household, in Basic Income : an Anthology of Contemporary Research, pp.173.177

Non si può poi non menzionare come tale misura rafforzerebbe in maniera rilevante il potere contrattuale dei lavoratori, specialmente dei più vulnerabili, contribuendo ad una loro demercificazione.

Chi, infatti, ora è costretto ad accettare un lavoro spesso malpagato e precario svolgendo mansioni che nessuno vorrebbe svolgere, grazie ad un reddito di base universale, migliorerebbe sicuramente le sue condizioni occupazionali e remunerative; i datori di lavoro si vedrebbero infatti obbligati ad offrire condizioni lavorative più attrattive, dal momento in cui nessuno tollererebbe più di essere sfruttato avendo a disposizione un reddito che riesca a sostentarli.

Il reddito universale di base significherebbe offrire a ciascun individuo la libertà reale, e non meramente formale, di fare qualunque cosa esso desideri nella propria vita, di autodeterminarsi senza fare forzatamente ricorso ad un'occupazione remunerativa e quindi spendere più tempo in attività socialmente utili, di emanciparsi dallo strapotere del mercato, significherebbe estendere a tutti le medesime capacità (capabilities), opportunità e possibilità.²⁸

Come scrive Matt Zwolinski: *“il reddito di base dà alle persone la possibilità di uscire dal mercato del lavoro, di inserirsi in un mercato più competitivo, di investire sulla propria formazione, di assumersi rischi imprenditoriali, e così via. E questa possibilità consente loro di emanciparsi dalla soggezione alla volontà altrui, di dire no a proposte che solo la disperazione le indurrebbe ad accettare, di governare le loro vite in base ai loro piani, ai propri obiettivi e desideri. Consente loro di essere libere”*.²⁹

1.4: Sostenibilità economica

L'accusa più comune mossa contro i fautori di un reddito di base è quella della sua infattibilità dal punto di vista economico. Le origini dell'incertezza circa la sua sostenibilità economica hanno a che fare con due tipi di scenari rischiosi che il reddito di base potrebbe generare.

²⁸ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017, p.171,172

²⁹ Matt Zwolinski, 2013, Why Did Hayek Support A Basic Income? In Libertarianism.org, 23 dicembre,

<http://www.libertarianism.org/columns/why-did-hayek-support-basic-income>).

Il primo è quello di un possibile aumento dell'inflazione locale, generato dalla redistribuzione del potere di acquisto all'interno della popolazione ricevente il reddito; la misura della pressione inflazionistica dipenderà sia dall'importo del reddito, sia dal sistema a cui esso subentra, sia dalla sua fonte di finanziamento.

Se infatti è presente un'offerta anelastica di alcuni beni, i quali vengono comperati maggiormente da coloro che traggono beneficio dal reddito di base, è presumibile che si verificherà un aumento dei prezzi e dunque una diminuzione del valore reale dell'importo del reddito stesso; soprattutto se si prende come riferimento una ampia porzione di territorio, l'effetto redistributivo verso le aree più povere potrebbe innalzare i beni immobiliari e altri beni locali, comportando l'annullamento dei vantaggi derivanti dalla redistribuzione. Tuttavia, anche se risulta opportuno tenere in conto lo scenario inflazionistico, esso non comprometterebbe la fattibilità del sistema.³⁰

Ciò, invece, non può essere detto per il secondo tipo di timore che riguarda le potenziali conseguenze negative che il reddito di base, e il suo finanziamento, avrebbe sugli incentivi economici. La preoccupazione principale deriva dal fatto che, avendo a disposizione un reddito incondizionato, molte persone sceglierebbero di ridurre o di cessare completamente la propria attività lavorativa, mettendo a rischio la fonte di finanziamento da cui deriva il reddito stesso. Infatti, il modo più ovvio, nonché il più usato nella gran parte dei progetti, di sovvenzionare tale misura sarebbe il ricorso ad un'imposta sul reddito personale, che coinciderebbe, per le esenzioni godute dai redditi da capitale, con un'imposta sul reddito da lavoro.

Il procedimento più impiegato per avvalorare la tesi dell'inattuabilità economica del reddito di base è assai ingannevole e consiste nel moltiplicare l'importo scelto del reddito per il numero della popolazione interessata, così da poter calcolare l'ammontare dell'imposta personale sul reddito necessario a sovvenzionarlo, aggiungendo poi l'intero carico fiscale precedentemente esistente. È chiaro che, seguendo tale ragionamento, il risultato sarebbe un esorbitante aumento dell'onere fiscale sulle spalle di tutti i lavoratori che porrebbe forti dubbi sull'auspicabilità di questa proposta radicale.³¹

La suddetta operazione, tuttavia, perde completamente di significato nei paesi con sistemi fiscali e di welfare avanzati. Gran parte del reddito di base si autofinanzierebbe, infatti, grazie alle risorse pubbliche già stanziare. Esso, infatti, andrebbe a sostituire sia tutti gli aiuti statali in campo

³⁰ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p.216

³¹ *Ibidem*, p.217

assistenziale e previdenziale inferiori all'importo del reddito, sia la parte inferiore di tutti gli aiuti più alti; potrebbe rimpiazzare, inoltre, le esenzioni fiscali delle famiglie con fasce di reddito basse e una serie di agevolazioni fiscali come, per esempio, i servizi per l'infanzia. Si stima infatti che un reddito di base equivalente al 10% del PIL pro-capite potrebbe essere finanziato attraverso uno dei due modi sopra citati. L'esperimento di microsimulazione condotto da P. Van Parijs e B. Gilain (1996), prendendo come riferimento i dati belgi del 1992, dimostra come il 40% del costo di un reddito di base mensile di 200 euro potrebbe essere finanziato con la cancellazione dei benefici di importo inferiore e con la diminuzione di quelli superiori in misura proporzionale all'entità del reddito di base.³²

1.4.1 Altre fonti di finanziamento

Dunque, aumentare spropositatamente le imposte sui redditi da lavoro non sembra essere l'unica soluzione economica per poter attuare un reddito di base. Chi, infatti, crede che questa sia la sola alternativa possibile, oltre ad assumere, erroneamente, che il reddito di base si concilierebbe con le politiche di welfare già esistenti, ignora il fatto che l'introduzione di tale misura potrebbe comportare un considerevole ripensamento di tutte le aree della spesa pubblica. I governi potrebbero infatti decidere di reperire risorse riducendo o annullando la propria spesa militare (L'Italia nel 2019 ha speso 26.8 miliardi di dollari nel settore militare, l'1.4% del Pil³³) o, per esempio, mettendo fine ai sussidi miliardari, moralmente ingiustificabili e non collegati alla crescita economica, verso le grandi imprese e le multinazionali.³⁴

Inoltre, chi sostiene la sua insostenibilità economica scarta a priori la possibilità che le risorse per un reddito di base possano essere recuperate dalle imposte sui redditi più elevati, il che non richiederebbe costi netti né ai cittadini più benestanti né al Tesoro, dal momento in cui è sufficiente

³² Gilain, Bruno e Philippe Van Parijs, L'allocation universelle: un scénario de court terme et son impact distributif, in "Revue belge de Sécurité Sociale", 1996, 1 in P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017 p.218

³³ https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf

³⁴ G. Standing, Basic income: and how we can make it happen, Pelican Books, 2017, p.132

modificare il profilo delle aliquote fiscali e delle detrazioni in modo che l'imposta supplementare sia uguale al reddito di base versato.³⁵

Secondariamente, essi non considerano l'assai cospicuo risparmio amministrativo che si otterrebbe eliminando la verifica dei requisiti economici e comportamentali che gli attuali schemi di reddito minimo prevedono; somme miliardarie vengono spese ogni anno per monitorare e sanzionare chi usufruisce di benefici da parte dello stato.³⁶

Se si vogliono ricercare fonti finanziarie alternative all'imposta sui redditi da lavoro non si può poi sorvolare sulla acutissima asimmetria tra il trattamento fiscale spettante ai redditi da lavoro rispetto a quello spettante ai redditi da capitale che caratterizza la grandissima parte dei sistemi fiscali mondiali, spesso profondamente complessi e regressivi ma soprattutto suscettibili di evasione ed elusione.

Il fatto che il capitale venga tassato meno del lavoro viene giustificato dall'esigenza di promuovere lo spirito imprenditoriale e investimenti ad alto rischio, ma il motivo principale è dovuto alla sua mobilità transnazionale che solo una collaborazione tra le varie autorità fiscali nazionali può ridurre.

Il "Tax Justice Network" ha stimato che l'élite globale ha depositato tra le 21 e le 32 migliaia di miliardi di dollari in paesi con una nulla o assai scarsa giurisdizione fiscale, privando i paesi di entrate che vanno dai 190 ai 280 miliardi di dollari; così come il Fondo Monetario Internazionale suppone che lo spostamento dei profitti di numerose multinazionali verso i cosiddetti paradisi fiscali ha provocato ai paesi una perdita di 600 miliardi l'anno.³⁷

Un'altra alternativa assai allettante, se non doverosa, non solo per finanziare il reddito di base ma anche per assicurare la sopravvivenza al nostro pianeta, sarebbe quella di una carbon tax, un'imposta sulle emissioni di biossido di carbonio. La Citizens' Climate Lobby ha calcolato che una carbon tax di 15 \$ per tonnellata potrebbe generare negli Stati Uniti un'entrata di 117 miliardi di dollari annui che, con piccoli adattamenti, potrebbe pagare un reddito annuale familiare di 811 \$ (323\$ a persona).³⁸

³⁵ Ibidem, p.131

³⁶ ibidem

³⁷ Ibidem, p.146

³⁸ Ibidem, p.149

Una seconda versione dell'idea di sovvenzionare il reddito universale attraverso le risorse naturali è quella risalente a Thomas Paine, ovvero un'imposta sul valore fondiario.

Una tassa sulla terra sarebbe altamente progressiva, dal momento in cui la sua proprietà è assai proporzionale ai livelli di ricchezza e reddito, e potrebbe assicurare grandi somme.

Il The Economist ha calcolato che un'imposta sul valore fondiario del 5 % posta su tutto il territorio statunitense potrebbe raccogliere mille miliardi di dollari, una cifra tale da poter pagare ad ogni cittadino americano 3.500 \$ all'anno.³⁹

Infine, una terza declinazione si basa sulla creazione di un fondo sovrano permanente attraverso la vendita di risorse naturali non rinnovabili. Questo è il caso dello stato americano dell'Alaska, considerato l'unico paese al mondo ad aver attuato un vero e proprio reddito di base attraverso il Fondo permanente dell'Alaska.

La sua istituzione si deve al governatore repubblicano Jay Hammond che, negli anni Settanta, ottenne la proprietà statale del giacimento petrolifero più grande dell'America settentrionale. Egli, volendosi assicurare che quella enorme mole di ricchezza potesse essere goduta anche dalle generazioni future e non esclusivamente da quella al momento vivente, decise di preservarla con la creazione, nel 1976, di questo fondo sovrano, destinato ad essere distribuito, attraverso un dividendo annuale, a tutti i cittadini.

Il dividendo nei primi anni era di circa 400 dollari l'anno, raggiunse un picco di 2.069 \$ nel 2008 e nel 2012, a causa della crisi finanziaria, scese a quasi 900 \$ annui per poi risalire a 2.072 \$ nel 2015.

Sebbene l'importo di tale dividendo corrisponda solamente al 3% del PIL procapite dell'Alaska e non garantisca la copertura dei bisogni primari di un individuo, esso è un reddito di base a tutti gli effetti: è un pagamento in denaro, su base individuale, erogato a tutti i cittadini senza obblighi da assolvere in cambio.⁴⁰

1.4.2 Implicazioni nel mercato del lavoro

³⁹ Ibidem, p.150

⁴⁰ Ibidem, p.151

Dopo aver esaminato alcune delle alternative all'imposta sui redditi da lavoro ammissibili per il finanziamento del reddito universale di base, si tenta ora di analizzare l'altra grande preoccupazione economica assai comune: il reddito di base incentiva o disincentiva il lavoro?

Partendo dal presupposto che le attuali verifiche delle condizioni economiche e comportamentali a cui è soggetto chi richiede sussidi pubblici scoraggiano assai fortemente l'ingresso nel mercato del lavoro, obbligando tali individui ad una totale dipendenza dallo stato, il reddito di base non solo supererebbe la trappola della povertà, eliminando l'accertamento dei requisiti economici, ma cancellerebbe anche la trappola della precarietà a cui sono costretti coloro che temono che un lavoro legalmente dignitoso comporterebbe la perdita dei benefici.

Esso incentiverebbe dunque l'ingresso nel mercato del lavoro di persone poco qualificate e, soprattutto, le incoraggerebbe a non entrare nella sfera dell'economia informale o sommersa; inoltre, metterebbe le persone in condizione di poter scegliere un lavoro part-time senza la paura di perdere i benefici economici, ciò sarebbe assai utile per le persone che devono svolgere lavori di cura gratuiti per i propri familiari o, per le persone con disabilità che non riescono a svolgere un lavoro a tempo pieno.⁴¹

Chi sostiene che un reddito universale ridurrebbe la disponibilità all'attività lavorativa basa la propria tesi su una serie di esperimenti fatti negli Stati Uniti e in Canada tra il 1968 e il 1980 (New Jersey, Pennsylvania, Iowa, North Carolina, Indiana, Seattle e Denver e Dauphin in Canada), che consistevano nel dotare di un regime di imposta negativa sul reddito, e non di un reddito universale, alcune famiglie selezionate tramite campionamento casuale.

I dati sulla forza lavoro successivamente raccolti e divenuti soggetto di numerose analisi econometriche hanno evidenziato che, a seguito del sussidio, si era verificata una modesta riduzione del lavoro retribuito ed un impatto sulla disponibilità della forza lavoro statisticamente insignificante, assai lieve da non dover suscitare preoccupazioni.⁴²

Tali esperimenti sebbene mostrarono come a diminuire il proprio orario lavorativo fossero determinati gruppi sociali come le mamme o gli studenti o coloro che colsero l'opportunità per migliorare la propria vita o avanzare negli studi, tuttavia non possono essere usati per estrapolare considerazioni utili sugli effetti del reddito di base all'interno del mercato del lavoro.

⁴¹ Ibidem, p.162

⁴² Ibidem, p.163

Prima di tutto, infatti, ad essere stato testato non è stato un reddito di base ma un'imposta negativa sul reddito che, se pur svincolata da obblighi, non era né individuale né universale. In secondo luogo, dal momento in cui la durata degli esperimenti è stata assai limitata, nella gran parte di quelli americani essa non superava i tre anni, non è possibile affermare in che misura i soggetti avrebbero scelto di ridurre la propria disponibilità lavorativa se il sussidio fosse stato per sempre. Infine, le dimensioni assai ridotte del campione preso in esame rispetto alle reali dimensioni del mercato del lavoro non potranno mai comprovare delle verità assodate circa la sostenibilità o meno del reddito di base.⁴³

Ciò che è invece opportuno asserire è che, se lo scopo ultimo della proposta radicale di un reddito di base è la concretizzazione di una società libera e di un'economia non malata, un calo nella disponibilità a lavoro non dovrebbe né meravigliarci né allarmarci. Anzi, sarebbe assai proficuo da un punto di vista sociale, economico ed ecologico se alcune persone, usufruendo del reddito, decidessero di lavorare in misura minore.

Capitolo 2: Reddito universale di base vs reddito minimo

2.1 Reddito universale e reddito minimo: due termini e due misure a confronto

Dopo aver tentato di sciogliere i principali nodi riguardo la fattibilità di un reddito universale, sembra ora opportuno scardinare anche gli equivoci terminologici di cui tale misura risulta spesso oggetto, non solo tra l'opinione pubblica ma anche tra l'élite politica (vedasi caso italiano).

Difatti, parlare di reddito di base implica discutere anche del suo rivale: il reddito minimo. I due termini vengono molto spesso confusi l'uno con l'altro ma, in realtà, incarnano due modelli concettuali assai distinti.

Se infatti il reddito di base, seguendo la sua accezione più convalidata, reperibile nello statuto del BIEN e nella letteratura dei suoi associati, viene definito: *“un reddito erogato in modo incondizionato a tutti, su base individuale, senza alcuna verifica della condizione economica o richiesta di disponibilità a lavorare”*; il reddito minimo consiste, invece, in un trasferimento di

⁴³ P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, p. 228, 229, 230

reddito destinato esclusivamente a famiglie in condizione di indigenza e disponibili a cercare un lavoro o a partecipare ad attività di formazione\istruzione.⁴⁴

Dunque, se il primo si configura come la formula più universalistica di un welfare state che si propone di garantire a tutti un reddito incondizionato, il secondo rappresenta una misura di carattere selettivo subordinata alla cosiddetta “prova dei mezzi” (*means-testing*).⁴⁵

Lo scambio tra le due voci è dovuto sia alla distinzione concettuale che sfugge ai meno informati sia al fatto che, mentre lo schema di reddito minimo esiste in numerose sfaccettature diverse, l’idea del reddito di base, per quanto sia dibattuta da oltre due secoli, non è invece mai stata messa in atto, ad eccezione dello stato dell’Alaska che grazie alle sue peculiarità sociodemografiche è riuscito ad avvicinarsene.

In aggiunta a ciò, un grandissimo fattore di confusione è dato dal fatto che per entrambi gli istituti sono stati usati svariati sinonimi. Il reddito minimo ha assunto innumerevoli terminologie differenti in base al periodo e al paese di riferimento e, analogamente, il lessico impiegato per riferirsi al reddito di base è stato assai ricco: dividendo sociale, reddito di cittadinanza, reddito garantito, reddito di esistenza o demogrant. A livello accademico, tuttavia, l’espressione *reddito di base* ha sostituito quella più restrittiva di *reddito di cittadinanza* che lasciava fraintendere una esclusione dei cittadini stranieri regolarmente residenti sul territorio.

Pertanto, partendo dalle definizioni delle due misure è possibile dedurre le due caratteristiche principali che differenziano il reddito di base dai trasferimenti vigenti di sostegno al reddito: l’assenza di qualunque forma di selettività e la mancanza di vincoli di reinserimento nel mercato del lavoro per coloro che ne sono stati esclusi. L’assenza di selettività sta ad indicare che il reddito di base spetta ad ogni cittadino, indipendentemente dalla verifica che il suo reddito e\o patrimonio sia sotto o sopra una determinata soglia di povertà o quasi povertà.

Per quanto riguarda la seconda particolarità, il fatto che il reddito di base non preveda obblighi di reinserimento lavorativo da parte dei potenziali beneficiari, implica che sono eleggibili alla sua fruizione anche gli individui che rifiutano un’offerta di lavoro, che rinunciano ad un impiego

⁴⁴ S. Toso, *Reddito di Cittadinanza*, Il Mulino, 2016, p. 7-8

⁴⁵ *ibidem*

socialmente utile e pure coloro che non vogliono aderire ad attività di formazione o di riqualificazione professionale.⁴⁶

In ultima istanza, si può dunque affermare che l'essenza imprescindibile che contrassegna il reddito di base dal suo alter ego sia la sua natura incondizionata.

Come scrive S. Toso (2016) esso “è l'emblema dell'universalismo più autentico in materia di diritti sociali, in quanto la sua erogazione è indipendente non solo dalla prova dei mezzi ma anche da qualsiasi altra caratteristica socio-demografica posseduta dall'individuo (tipo di occupazione, stato di salute, numerosità della famiglia di appartenenza, ecc.). Gli schemi di reddito minimo, infatti, presentandosi come forme di assistenza di ultima istanza contro la povertà estrema, richiedono necessariamente sia la verifica della condizione economica del richiedente (e molto spesso anche del suo nucleo familiare) sia la sua disponibilità a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo. Il potenziale beneficiario deve dunque obbligatoriamente attestare la propria condizione economica e patrimoniale ed essere pronto ad “attivarsi”.⁴⁷

2.2 Quadro generale degli schemi di reddito minimo in Europa

Dopo aver cercato di fare ordine sull'ambiguità semantica che regna sulle due misure, si tenta ora di fornire un profilo complessivo delle varie proposte di reddito minimo che caratterizzano lo scenario europeo, tracciando brevemente la strada compiuta per giungere alla loro attuazione.

Il progetto europeo, se pur inizialmente nato basandosi sul coordinamento delle politiche economiche, affidando la legislazione in materia sociale alla sovranità dei rispettivi stati membri, ha manifestato, soprattutto negli ultimi decenni, una sempre più accentuata volontà di far convergere le politiche sociali nazionali, presentando, in virtù dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, numerose raccomandazioni e risoluzioni volte ad armonizzare, soprattutto, i singoli schemi di protezione pubblica contro la povertà e l'esclusione sociale.

In merito a ciò, l'art.34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, presentata per la prima volta durante il Consiglio di Nizza nel 2000, ha rappresentato uno straordinario passo in avanti, precisando che l'accesso a risorse e servizi tali da assicurare una vita dignitosa a tutti gli

⁴⁶ Ibidem, p.16

⁴⁷ Ibidem

individui costituisce un diritto espressamente sancito dall'Unione Europea, legalmente vincolante per tutti gli stati membri (*"al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali"*).⁴⁸E' sulla scia di tale articolo che sono nati gli appelli per l'introduzione di trasferimenti di reddito di ultima istanza nei paesi che ne erano privi, come l'Italia; tuttavia, la suddetta Carta, pur avendo valore giuridico al pari dei trattati, non trasferisce alle istituzioni europee il diritto di legiferare in materia di reddito minimo, infatti, per i principi di sussidiarietà e proporzionalità precedentemente citati, gli Stati europei rimangono i soli ad essere responsabili dei propri sistemi di protezione sociale.

Con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale diviene uno degli obiettivi preminenti delle politiche sociali europee, acquistando poi un peso cruciale con lo scoppio della crisi economico-finanziaria del 2008. All'interno della *Strategia Europa 2020* proposta dalla Commissione Europea nel 2010 viene fissata, infatti, l'ambiziosa meta di ridurre di almeno 20 milioni di persone l'attuale quota di popolazione europea a rischio povertà ed esclusione sociale, istituendo nel 2014, a tal proposito, il Fondo Europeo per gli aiuti agli indigenti che, congiuntamente al Fondo sociale europeo (FSE), avrebbe concorso al raggiungimento di tale obiettivo, ad oggi ancora molto lontano.

A perfezionare tale quadro vi è la proclamazione, nel 2017, del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali che si propone di garantire il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro nonché dei sistemi di protezione sociale all'interno dell'Unione Europea. Tale documento include, tra i suoi venti principi, un chiaro, se pur vago, riferimento alle politiche di reddito minimo, affermando che: *"chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro"*.⁴⁹

Ad oggi, infatti, tutti i paesi dell'Unione Europea, con l'Italia e la Grecia che scontano un ritardo di circa 25 anni rispetto agli appelli europei che già dal 1992 incoraggiavano all'introduzione di

⁴⁸ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

⁴⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it

tale misura, adottano all'interno dei loro rispettivi ordinamenti, programmi di reddito minimo ispirati al principio del cosiddetto *universalismo selettivo*. Quest'ultimo prevede la coesistenza di un'idea universalista, ovvero l'irrelevanza della categoria di appartenenza per legittimare l'accesso al sussidio, e di un criterio selettivo, basato sulla verifica dei requisiti economici e/o patrimoniali, attraverso cui individuare il bacino di utenza.

All'interno dei sistemi di welfare essi rientrano nell'ambito delle misure di assistenza sociale, configurandosi come ossatura nodale di quelle che gli analisti di politiche pubbliche chiamano "*(last) social safety nets*", ovvero reti sociali di ultima istanza. Tali sostegni, infatti, entrano in gioco quando tutti i rimanenti ammortizzatori sociali risultano ultimati o non più godibili, rivolgendosi, dunque, a chi, privato di qualsiasi altro sussidio, versa in una condizione di indigenza economica attestata attraverso criteri prestabiliti, più o meno restrittivi.

Partendo da questa base comune si cercano ora di esaminare, pur nelle sue numerose declinazioni nazionali in termini di copertura e generosità, i principali attributi che connotano tale istituto in Europa, accantonando momentaneamente il caso italiano che, per la sua distintiva specificità, verrà trattato più da vicino nel prossimo capitolo.

Tutti i programmi di reddito minimo si contraddistinguono per essere rivolti, assai solitamente, ad un nucleo familiare, la cui individuazione coincide generalmente con la co-residenza anagrafica; tuttavia, ogni paese presenta delle differenze riguardo l'inclusione o meno all'interno della famiglia nucleare di figli maggiorenni conviventi, di altri gradi di parentela o di persone, sempre conviventi, con le quali si è legati affettivamente. Il Portogallo, per esempio, considera parte dell'unità familiare i parenti conviventi fino al terzo grado, mentre in Svezia, il figlio maggiorenne che ancora risiede con i genitori è considerato come individuo autonomo e può dunque candidarsi per il sussidio senza che il reddito dei suoi genitori sia calcolato.⁵⁰

Inoltre, sempre per quanto riguarda i criteri di accesso, molti paesi pongono dei limiti sulla base del possesso o meno di determinati requisiti anagrafici come la residenza, la cittadinanza e l'età.

Nella maggior parte dei casi è infatti richiesta, oltre alla residenza sul territorio nazionale al momento della domanda, anche un minimo di permanenza continuativa nel territorio: in Danimarca, tutti i cittadini danesi, comunitari o extracomunitari che intendono presentare domanda per la forma più completa di reddito di base, devono necessariamente aver trascorso stabilmente

⁵⁰ E. Granaglia, M. Bolzoni, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016, p. 56

sette degli ultimi otto anni nel territorio. Il vincolo della residenza tende poi ad irrigidirsi per i cittadini comunitari, non nazionali, che molto spesso assistono ad una limitazione dei propri diritti, pur nell'ambito degli accordi europei sulla parità di trattamento, tuttavia esso diviene sensibilmente più stringente nei confronti dei cittadini non europei : la Germania, ad esempio, condiziona l'ammissione a tale misura solamente ai cittadini con il cui paese di origine si sia stipulato un accordo in materia, mentre la Francia e l'Austria esigono, invece, per la sua fruizione, un permesso di soggiorno europeo di lungo periodo, il quale viene concesso conseguentemente alla verifica di una presenza stabile e regolare sul territorio e spesso di determinati requisiti collegati al reddito e all'abitazione⁵¹.

Per quanto riguarda invece il limite d'età, molti paesi hanno fissato un'età minima che oscilla dai 16 anni, nel Regno Unito, ai 18 anni di Belgio, Danimarca, Francia, Irlanda e Portogallo, fino ai 25 anni di Lussemburgo e Spagna; stati, invece, come Svezia, Finlandia, Austria e Germania non prevedono alcuna restrizione di tal genere. Relativamente alla soglia di età massima ci sono paesi come l'Olanda e la Danimarca che dispongono il passaggio a pensioni di base mentre altri paesi hanno concepito appositamente misure di reddito minimo per gli anziani.

Il diritto ad usufruire di un sostegno al reddito viene determinato dalla soglia di povertà ovvero, da quel parametro che definisce il livello di reddito al di sotto del quale un individuo o una famiglia vengono considerati poveri. Tale soglia è stabilita a livello nazionale seguendo metodi diversi. Il Belgio, ad esempio, indicizza annualmente la soglia prefissata dal primo provvedimento sul reddito minimo del 1973, in Austria e Svezia, invece, la soglia di povertà viene fatta coincidere con il valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati necessari per coprire i bisogni primari, in Danimarca e nel Regno Unito si prende invece come riferimento l'ammontare del sussidio di disoccupazione, mentre in Francia e Repubblica Ceca quello del salario minimo.⁵²

Nessuno stato europeo adotta, infatti, la soglia ufficiale che l'Eurostat, l'ufficio statistico dell'Unione Europea, utilizza per stimare l'incidenza della povertà relativa all'interno dell'Unione, ossia la quota di individui il cui reddito familiare disponibile equivalente è inferiore al 60% del

⁵¹ ibidem

⁵² Ibidem, p.58

reddito mediano nazionale. Ciò risulta abbastanza anomalo ed è la dimostrazione di quanto sia complicato raggiungere un'intesa unanime sulla nozione da affibbiare al termine *povertà*.⁵³

Tale soglia, oltre a definire l'ammissibilità al sussidio ne fissa anche l'ammontare. L'importo del reddito minimo, infatti, non è fisso ma dipende dal divario tra la soglia di povertà fissata a livello nazionale e le risorse della famiglia di riferimento, cercando di colmare, sebbene in molti casi parzialmente, il cosiddetto *poverty gap*.

Lo stanziamento del trasferimento viene poi adattato in base alla numerosità del nucleo familiare attraverso una scala di equivalenza, ovvero un coefficiente crescente rispetto ai componenti ma meno che proporzionalmente, in quanto vengono prese in considerazione le varie economie di scala familiari (all'aumentare della dimensione del nucleo familiare la spesa cresce ma in misura meno che proporzionale).

Se si effettua una panoramica degli importi di reddito minimo all'interno dell'Unione, il sussidio più generoso viene dato dalla Danimarca dove rappresenta il 50% del reddito mediano, sotto si collocano Belgio, Olanda, Lussemburgo ed altri, mentre si scende invece sotto il 20 % in molti paesi dell'Est come Bulgaria, Ungheria, Lettonia, Slovacchia e Polonia.⁵⁴

Oltre all'ammontare dell'assegno, è rilevante la sua potenziale durata: in molti Paesi essa è illimitata o, comunque, ripetutamente rinnovabile, mentre in altri essa è notevolmente breve, come nel caso della Bulgaria, dove i trasferimenti hanno una durata massima di 6 mesi e possono essere riconcessi solamente dopo un anno di pausa, e della Slovenia, dove il sussidio iniziale è per 3 mesi, prolungabile fino a 6 mesi in casi di necessità e fino a 12 mesi in casi estremi.

Ciò che invece può essere considerato il minimo comun denominatore di tutti i variegati schemi europei, oltre alla già nota prova dei mezzi, è l'obbligo, per i beneficiari del sussidio, ad accettare offerte di lavoro o a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o professionale. In ben 22 paesi dell'Unione si è costretti ad accettare la prima offerta di lavoro, in alcuni casi purché in linea

⁵³ Ad oggi la definizione europea di *povertà ed esclusione sociale* consta di tre diversi indicatori: uno che misura la povertà relativa in senso stretto, un altro che considera una dimensione più ampia di povertà non monetaria (*tasso di deprivazione materiale*), ed infine uno che quantifica la percentuale di persone che vivono in famiglie con una "*bassa intensità di lavoro*"; è sufficiente che un cittadino europeo si ritrovi in uno dei tre precedenti status per essere considerato dai rapporti Eurostat *povero e socialmente escluso*.

⁵⁴ S. Toso, *Reddito di Cittadinanza*, Il Mulino, 2016, p. 79

con le proprie competenze, come nel caso di Austria, Danimarca, Estonia, Germania, Grecia, Lettonia, Lituania, Olanda, Polonia, Slovacchia e Ungheria, mentre in paesi come Bulgaria, Croazia, Cipro, Finlandia, Francia, Irlanda, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Slovenia e Svezia si deve necessariamente acconsentire a qualsiasi tipo di occupazione. Infine, 4 paesi europei (Lettonia, Lituania, Lussemburgo e Romania) prevedono l'obbligo di intraprendere un lavoro di pubblica utilità nell'attesa di essere occupati.⁵⁵

In molti stati, soprattutto del Nord Europa, si è osservata la tendenza ad abbracciare, sempre più marcatamente, un orientamento sanzionatorio nei confronti della platea dei beneficiari dei sostegni. In Germania, ad esempio, il rifiuto a aderire ad attività formative o ad accettare un lavoro valutato come idoneo determina la riduzione del trasferimento del 30% per tre mesi, una seconda violazione del 60 %, mentre alla terza si perde l'intero sussidio per i successivi 3 mesi, salvo i contributi per l'affitto e il riscaldamento che, però, vengono pagati direttamente al padrone di casa; in Olanda, invece, il sussidio viene sospeso per un mese già alla prima irregolarità.⁵⁶

2.3 Principali criticità nei sistemi attuali di reddito minimo europei

Dopo aver definito la cornice complessiva di tale istituto all'interno dei paesi europei, si valutano ora quegli aspetti fondamentali che ne limitano e ne problematizzano la sua effettiva funzione, svelandone la sua totale insufficienza nel far fronte al drammatico tasso di rischio povertà (in seguito ai trasferimenti sociali) che, nel 2018, si attestava nell'Unione Europea al 16,8%.⁵⁷

Innanzitutto, suona imperativo aprire tale discussione constatando, come già precedentemente accennato, che nessuno degli stati membri dell'Unione abbia varato uno schema di reddito minimo che rispetti il livello di adeguatezza identificato dal Parlamento europeo nella soglia di povertà stabilita dall'ufficio Eurostat, corrispondente al 60% del reddito mediano equivalente nazionale.

L'esiguità dei sussidi, infatti, come riportato da un monitoraggio effettuato dalla Commissione europea, più che contribuire a contenere la quota di popolazione a rischio povertà, risulta avere esclusivamente il mero effetto di alleviare l'intensità del fenomeno, compromettendo pesantemente

⁵⁵ <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-reddito-di-cittadinanza-un-confronto-con-l-europa>

⁵⁶ E. Granaglia, M. Bolzoni, Il reddito di base, Ediesse, 2016, p.61

⁵⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=413302>

il raggiungimento dell'obiettivo della Strategia Europa 2020 di ridurre di almeno 20 milioni il numero di coloro che vivono sotto la soglia di povertà.⁵⁸

Non è solamente l'inadeguatezza dei loro importi a suscitare notevoli criticità sul loro concreto impatto, ma è piuttosto la combinazione della stessa con le severissime condizionalità a cui devono attenersi i beneficiari, che manifesta, in realtà, le consistenti fragilità strutturali che tali programmi racchiudono.

In primo luogo, è ampiamente evidente come tali benefici limitati tendano a scartare larghe fette di popolazione. I giovani, per esempio, pur risultando le principali vittime della crisi del 2008, nonché di quella pandemica attualmente in corso, ne risultano solitamente esclusi per due motivi. Da un lato, poiché l'unità di riferimento di tali schemi è generalmente la famiglia (con l'unica eccezione, come si è visto precedentemente, costituita dalla Svezia), essi, per accedere al sussidio, sono costretti a lasciare l'abitazione familiare e formare un nuovo nucleo autonomo; processi assai complicati se si considera che il tasso di disoccupazione giovanile comunitario, ad agosto 2020, era pari al 17.6%.⁵⁹ Dall'altro lato i limiti di età imposti lasciano fuori dalla potenziale platea dei beneficiari tutti i minorenni e in alcuni casi, persino coloro che non abbiano raggiunto i 25 anni di età. Solamente in Gran Bretagna, per casi specifici, è prevista l'età minima di 16 anni.⁶⁰ Inoltre, come si è anteriormente osservato, gli stringenti criteri di accesso relativi alla cittadinanza e alla residenza rendono assai complicata, se non impossibile, l'ammissibilità dei richiedenti asilo e, molto spesso, dei migranti regolari. C'è poi la questione delle persone senza fissa dimora che, non avendo un'abitazione e, frequentemente, neanche dei documenti, vengono ignorate a priori dall'architettura di tali programmi, pur costituendo una delle categorie più vulnerabili e bisognose di aiuto.

In secondo luogo, si è assistito negli ultimi anni ad una sempre più crescente propensione a basare qualsiasi programma di reddito minimo sulla centralità del lavoro e dell'attivazione, accompagnata da uno spiccato inasprimento degli impegni che il beneficiario ha l'obbligo di rispettare. Seguendo la strategia del *"to make the work pay"* si cerca, infatti, di rendere il più attrattivo possibile il

⁵⁸ H. Frazer, E. Marlier, Minimum income schemes across EU member states. Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, 2009

⁵⁹ <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20171201STO89305/la-disoccupazione-giovanile-i-numeri-e-le-soluzioni>

⁶⁰ E. Granaglia, M. Bolzoni, Il reddito di base, Ediesse, 2016, p.69

lavoro, concedendo dei benefici a chi è occupato e riducendoli, parallelamente, a chi un lavoro non lo ha trovato.

Il fatto che al cuore ideologico degli impianti di reddito minimo venga messo il lavoro e non la redistribuzione sta a significare che, secondo l'approccio "lavorista", seguito dalla totalità della comunità europea, la colpa della povertà, qualora si possa configurare come tale, è largamente da addossare al povero che, spesso disoccupato, deve essere incoraggiato, tramite gli impegni assai rigorosi e le sanzioni severissime che il trasferimento comporta, a fuoriuscire dalla sua condizione di marginalità e a guadagnarsi un lavoro, poco importa se esso sia non idoneo, malpagato o precario. Se al contrario, le logiche di contrasto alla povertà mettessero al centro la redistribuzione, il reddito minimo si costituirebbe come un giusto, se pur modesto, risarcimento a chi è in stato di bisogno, di una parte della ricchezza collettiva che una società imperniata di diseguaglianza non è riuscita a garantirgli.⁶¹

In tal merito è utile citare lo studio di D. Clegg (2014) che segnala come la filosofia del "workfare" non si è solamente accentuata e consolidata in quei contesti statali già tradizionalmente inclini ad essa, come in Gran Bretagna, ma abbia attecchito anche nei sistemi di welfare state tendenzialmente generosi e lontani da tale ottica, come nel caso francese.⁶²

A tal riguardo, l'*Universal Credit* britannico, il programma inglese di reddito minimo riformato nel 2012, ha profondamente esacerbato i regimi di condizionalità a cui devono rigorosamente attenersi i potenziali beneficiari. Esso, infatti, impone sia ai disoccupati sia alle persone occupate con uno stipendio sotto una data soglia di sottoscrivere accordi per rendersi disponibili a lavorare o ad incrementare la propria attività lavorativa, non esplicitando nessun limite riguardo il numero di ore lavorate né riguardo la durata del contratto, ma prevedendo, al contempo, la possibile perdita del 100% dei sussidi in caso di mancata attivazione. Anche in Francia, il *Revenue de solidarité active*, entrato in vigore nel 2009, ha cercato di indirizzare quanti più fruitori possibili verso i centri di pubblico impiego, in modo tale da registrare tali individui come persone in cerca di lavoro, siglando, congiuntamente, programmi di reinserimento lavorativo; tuttavia, a differenza del

⁶¹ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p.57

⁶² D. Clegg, *Convergence from Below? The Reform of Minimum Income Protection in France and the UK*, "Journal of International and Comparative Social Policy", n.2, p.147-164 in E. Granaglia, M. Bolzoni, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016, p.70

precedente istituto l'attuale schema di reddito minimo francese può essere permanentemente rilasciato anche dinanzi ad un minimo di ore lavorative dichiarate.⁶³

È chiaramente lampante come la messa in atto di tale strategia “lavorista” comporti delle ripercussioni dannose e, soprattutto, sfavorevoli allo smantellamento dello stato di povertà. Il rischio è, infatti, quello di intrappolare i titolari dei sussidi in occupazioni precarie e sotto retribuite, innescando un circolo vizioso tra povertà, precarietà e mal retribuzione che nega qualsiasi possibilità di emancipazione economica. Inoltre, stimolando la convinzione che un cattivo impiego sia sempre preferibile a nessun impiego, presupponendo che ciò provochi la crescita dell'occupazione e quindi la diminuzione della quota di titolari di assistenza sociale, la conseguenza collaterale è quella di assistere a un profondo deterioramento della qualità del mercato del lavoro.

Ad oggi esiste solo una ricerca a suffragare la fondatezza della visione secondo la quale, sanzionare aspramente le violazioni dei beneficiari dei sussidi e penalizzarli per non aver accettato un lavoro considerato non congruo, conduca ad effetti proficui. Lo studio in questione, svoltosi nel 2006 in Olanda, sembra, infatti, essere il solo a provare che una rigida sanzionabilità provochi un considerevole incremento, di circa il 140%, del tasso di uscita, ovvero della quota di persone che cessano di usufruire del sussidio a fronte dell'entrata nel mercato del lavoro.⁶⁴

Tuttavia, tutte le restanti indagini dimostrano, invece, l'esatto contrario. Come afferma l'esperto di politiche attive del lavoro F. Giubileo: “*la pressione prodotta da avvertimenti e sanzioni comporta che l'accettazione di qualsiasi offerta di lavoro funziona solo nei confronti dei soggetti più appetibili al mercato del lavoro, in particolare coloro che ritengono di ricevere un'offerta congrua con le proprie capacità, mentre per i disoccupati di lungo periodo o con poche chance di essere ricollocati lo strumento, anche se combinato con servizi generici di orientamento e accompagnamento al lavoro, non produce nessun effetto in termini di maggiore occupabilità dei destinatari*”.⁶⁵ Le ricerche compiute in Finlandia e Gran Bretagna illustrano come, in realtà, gli unici effetti quantificabili derivanti da tale approccio, lungi dall'essere l'auspicato aumento del tasso di occupazione, siano la crescita dello stress, accompagnato talvolta dalla depressione, e l'insorgere, al contempo, di comportamenti opportunistici volti ad eludere i vari oneri richiesti dal

⁶³ E. Granaglia, M. Bolzoni, Il reddito di base, Ediesse, 2016, p. 71

⁶⁴ S. Feltri, Reddito di Cittadinanza, PaperFIRST, 2018, p.59

⁶⁵ F. Giubileo, <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/05/Obbligare-i-disoccupati-a-cercare-lavoro-serve.pdf> in S. Feltri, Reddito di Cittadinanza, PaperFIRST, 2018, p. 59

trasferimento e a rigettare completamente l'idea di trovare una nuova occupazione o di sviluppare nuove competenze. La constatazione conclusiva a cui sembrano arrivare i diversi studi, riassunta da Tania Raffass della School of Social Science di Victoria, è che la transizione dal welfare al lavoro “riflette soprattutto l'andamento del ciclo economico”, pertanto, se ci si trova in un periodo di stagnazione economica non c'è nessun obbligo o penalizzazione che possa favorire il tasso di uscita.⁶⁶

Infine, dopo aver segnalato le difficoltà dei regimi di reddito minimo nel supportare il passaggio verso una stabile entrata nel mercato del lavoro, malgrado l'imposizione di rigidissimi impegni e penalizzazioni, non è possibile tralasciare una delle lacune più consistenti di tali misure che ne inficiano la pertinenza stessa. La questione è relativa alla mancata ammissione ai sostegni dei soggetti che, in base all'architettura del programma, ne sarebbero legittimati. Secondo le stime, infatti, il tasso di *non take-up*, ovvero il numero di persone che pur avendo diritto alla misura non la reclamano, è mediamente del 40%, con fluttuazioni che vanno dal 20% al 75%.⁶⁷ La portata di tale fenomeno è imputabile a più fattori: la complessità burocratica dei programmi, la presenza di forti asimmetrie informative, il timore di essere socialmente stigmatizzati, le modalità scadenti di amministrazione del programma, l'incompetenza o la carenza degli addetti pubblici incaricati di informare e gestire le domande e, come ribadito in precedenza, i forti obblighi pretesi dai potenziali beneficiari, nonché la rigidissima verifica dei requisiti economici e/o patrimoniali.

Date siffatte problematiche, acuite terribilmente dalla corrente emergenza pandemica, appare assolutamente inderogabile un intervento più vigoroso da parte delle istituzioni europee che miri a plasmare la strada verso un netto cambiamento di paradigma in materia di politiche di reddito minimo, allentando gradualmente le condizionalità di accesso e sospendendo progressivamente l'obbligatorietà alla partecipazione nel mercato del lavoro, al fine di avvicinarsi quanto più possibile ai pilastri ideologici di un reddito universale, ora più che mai imperativamente impellente.

2.4 Superare i limiti degli schemi di reddito minimo: i vantaggi di un reddito universale di base

⁶⁶ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p. 60

⁶⁷ *Ibidem*, p.61

Avendo considerato le principali problematicità connesse agli schemi di reddito minimo europei, si esaminano ora come queste potrebbero essere superate dall'introduzione di un sistema universale e incondizionato quale il reddito universale di base.

È inevitabile esordire asserendo che l'erogazione di un trasferimento monetario incondizionato a ciascun singolo cittadino, porterebbe alla più completa attuazione di un sistema comune di diritti di cittadinanza, dove cittadinanza è da intendersi con *“l'universalità nella fornitura di prestazioni sociali”*, determinando dunque la completa soppressione di qualsiasi esclusione aprioristica di determinate fasce sociali.⁶⁸

In secondo luogo, data la sua natura incondizionata, non subordinata all'accertamento di determinati requisiti economici né tantomeno anagrafici, un reddito di base non solo farebbe cessare la frequente e sistematica invasione di privacy a cui vengono soggetti tutti coloro che tentano di usufruire di qualche aiuto statale, indebolendo notevolmente l'autorevolezza di quegli apparati burocratici che detengono poteri decisivi in materia, ma permetterebbe anche di non scremare la collettività in due categorie. La prima, minoritaria, che vive dipendendo dallo stato, la seconda, maggioritaria, che ha l'onere di finanziare tale spesa senza trarne dei benefici diretti: verrebbero, dunque, silenziati possibili comportamenti di rivalsa e di stigma e, contestualmente, verrebbe favorita, invece, una maggior coesione sociale.⁶⁹

Il terzo merito di un reddito universale ha a che fare, invece, con una maggiore generosità di spesa. Essendo rivolto ad una platea di beneficiari a rischio povertà, con una rappresentanza politica quasi nulla, un programma di reddito minimo finisce con l'essere assai meno ampio, in termini di risorse, rispetto ad uno schema universale. Come sentenziava Wilbur J. Cohen (1972), ministro di Sanità, Istruzione e Welfare dell'amministrazione Johnson negli anni 60': *“un programma di trasferimenti pubblici per i poveri finisce per essere un programma povero”*.⁷⁰ I trasferimenti di sostegno al reddito attuali sono, infatti, molto più esposti di altri a subire dei tagli di bilancio nei periodi in cui si manifesta come necessaria una riduzione della spesa sociale, come è effettivamente avvenuto nel contesto europeo; trattandosi di una categoria sotto rappresentata e quasi ininfluenza in termini di possibili consensi politici, risulta di fatto assai agevole per l'arena politica promuovere la compressione delle risorse finanziarie riservate al contrasto della povertà. Ci si trova qui, di fronte

⁶⁸ Ibidem, pag.30-31

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ ibidem

a quello che Walter Korpi e Joakim Palme (1998) definiscono “*il paradosso della redistribuzione*”: piani selettivi come quelli del reddito minimo, se pur indirizzati a frange di popolazione assai circoscritte e limitate, si dimostrano empiricamente assai meno efficaci ed efficienti ai fini redistributivi rispetto a degli schemi universali.

Un'ulteriore punto di forza di questa misura universale e incondizionata sarebbe quello di rimuovere definitivamente quelle criticità che spingono gli aventi diritto a determinati sostegni pubblici, quale il reddito minimo, ad autoescludersene, come si è constatato precedentemente con la stima del tasso di *non take-up*. La prima causa che può dissuadere dalla fruizione di determinati benefici sociali coloro che, se pur rientrando in determinati parametri passibili di tutela pubblica, scelgono di non avvalersene, è legata alle pesantissime barriere di asimmetria informativa che un reddito di base, in assenza di qualsiasi tipo di targeting, demolirebbe totalmente; così come smantellerebbe il pesante effetto stigma che trattiene coloro che, benché informati adeguatamente, scelgono volontariamente di non usufruire di aiuti da parte dello stato, per paura di un peggioramento del loro status all'interno del corpo sociale.⁷¹

Oltre a ciò, tra gli incentivi che avvallerebbero la proposta di un reddito universale vi è certamente da segnalare la grande semplificazione a cui si assisterebbe in campo amministrativo, data dalla mancata necessità di individuare, monitorare, penalizzare e sanzionare la platea dei beneficiari di sostegni al reddito nonché la completa cessazione della trappola della povertà e dell'inattività che incastra milioni di fruitori degli attuali schemi di reddito minimo.

Credendo di aver fornito motivazioni e stimoli sufficienti per caldeggiare l'ingresso politico di un reddito di base, si approfondiscono nel prossimo capitolo le rispettive esperienze politiche dell'ambiguo “reddito di cittadinanza” in Italia e del primo esperimento europeo su scala nazionale del reddito universale di base realizzatosi in Finlandia, cercando di concretare, catturando i punti salienti dei rispettivi casi di studio, il confronto\ scontro tra la misura di reddito minimo e quella di reddito universale, che finora è rimasto relegato ad un ambito squisitamente teorico.

Capitolo 3: Il reddito di cittadinanza italiano e l'esperimento di reddito di base finlandese

⁷¹ ibidem

3.1 Sperimentazioni e iniziative politiche precedenti l'approdo del Reddito di Cittadinanza in Italia

Avendo come fine quello di sviscerare in maniera quanto più approfondita le fondamenta dottrinali della misura di reddito minimo in Italia, equivocamente definita *reddito di cittadinanza*, comparandola con un reale esperimento di reddito di base, è opportuno rispolverare, preliminarmente, le evoluzioni e le involuzioni delle politiche assistenziali succedutesi negli ultimi anni nel Paese.

E' inevitabile intraprendere tale trattazione precisando fin dal principio che la spesa pubblica italiana per l'assistenza sia gravemente colpita da problemi strutturali latenti quali: la marcata preponderanza dei trasferimenti monetari su quelli in natura (servizi), la notevole frammentarietà e categorialità che contraddistingue tutti i programmi di spesa, l'uso di requisiti economici non uniformi, l'evidentissimo divario territoriale nella dimensione degli interventi e dei servizi, nonché, come già accennato in precedenza, la carenza fino al 2018 di un istituto universale di contrasto alla povertà, sul modello di tutti gli altri Stati Europei. Date le predette criticità vigenti, ne deriva conseguentemente una assai deludente capacità redistributiva degli stessi trasferimenti pubblici.⁷²

Secondo uno studio realizzato dall'Istituto per la ricerca sociale e dal Centro analisi politiche pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia, i soldi spesi in assistenza pubblica dallo stato italiano nel 2014 ammontavano a ben 72 miliardi di euro, circa il 4,5% del PIL, oltre a segnalare il sottofinanziamento delle risorse rispetto ai livelli medi registrati in Europa, ciò che tale analisi mira ad evidenziare è la ripartizione assai deleteria delle stesse, principalmente a vantaggio di famiglie non facenti parte della fascia di popolazione più bisognosa. Risulta, infatti, che dei 53 miliardi di trasferimenti monetari assegnati dall'INPS ne rimanevano escluse il 44% delle famiglie in povertà assoluta, il 24% di quelle in povertà relativa e il 28% di quelle che compongono il primo decile di ISEE, ovvero coloro che dispongono di un reddito equivalente disponibile pari a circa 7.000 euro all'anno. Allo stesso modo, se si guardano i sussidi volti esclusivamente ad integrare i redditi familiari considerati insufficienti, si nota che il 36% di essi va a beneficio di nuclei familiari che si collocano nei cinque decili superiori dell'ISEE, ovvero nella metà della popolazione più ricca. Non è dunque casuale che sempre nello stesso anno di riferimento la percentuale di persone a rischio povertà in Italia successivamente ai trasferimenti pubblici passa dal 24,7% al 19,4%, diminuendo di solamente 5,3 punti percentuali di fronte ad un calo medio

⁷² S. Toso, *Reddito di Cittadinanza*, Il Mulino, 2016, p.104

europeo di circa 9 punti. Secondo tale ricerca, lo strabismo del welfare italiano ha a che fare con i troppi interventi di integrazione al reddito che non prendono in considerazione la reale condizione economica del singolo individuo, ma esclusivamente il suo reddito, tralasciandone il patrimonio. Non tenere in conto il patrimonio, che in Italia coincide soprattutto con la casa, porta a concedere sussidi a chi non ne ha davvero bisogno, privando, invece, di aiuti preziosi chi è in assoluta indigenza. Ogni anno oltre 16 miliardi di euro vengono spesi per assegni sociali e pensioni minime, contributi versati a cittadini con più di 65 anni che non raggiungono un reddito sopra i minimi di legge. Il risultato di ciò è che più del 96% delle risorse destinate alla lotta contro la povertà sono riservate alla sola popolazione anziana.⁷³

Le profonde storture denunciate da tale studio, pur riferite al 2014, non hanno cessato di contraddistinguere anche l'aggiornamento del 2017, tuttavia le pesantissime incongruenze che caratterizzano le misure assistenzialistiche italiane hanno radici molto lontane, così come le proposte di una sua netta riforma. Il piano più organico di riorganizzazione del welfare italiano è quello inserito nel Rapporto della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale del 1997, meglio conosciuta come Commissione Onofri. Già da allora tale Commissione auspicava robusti e decisi interventi riformatori miranti a garantire: un incremento delle risorse destinate all'assistenza piuttosto che alla previdenza, una maggior universalità dei programmi, una totale revisione dei criteri di means-testing, un decentramento nella gestione dei servizi, il potenziamento dell'erogazione dei servizi rispetto ai trasferimenti monetari, nonché l'introduzione di *“uno strumento indirizzato alle fasce più deboli della società che aiuta tutti coloro che hanno risorse inferiori ad una certa soglia di reddito”*.⁷⁴

Le indicazioni di risanamento organico suggerite dalla Commissione, benché non essendosi concretate in toto, hanno comunque contribuito ad apportare un, se pur umile, ammodernamento delle politiche nazionali di protezione sociale. In un contesto di spesa complessiva invariata, si è assistito, infatti, ad una ascesa del peso degli ammortizzatori sociali, passati in circa vent'anni dall'1.7% al 3.2% del totale, alla formulazione nel 1999 di un nuovo criterio di means-testing, l'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), all'istituzione di due misure di contrasto alla povertà e di sostegno alla maternità (l'assegno alle famiglie con almeno tre minori e l'assegno di maternità), ma soprattutto si è dato avvio alla sperimentazione del Reddito minimo di

⁷³ S. Feltri, Reddito di Cittadinanza, PaperFIRST, 2018, p.73-74

⁷⁴ Ibidem, p. 76

inserimento (Rmi). Quest'ultimo, introdotto in via sperimentale con il d.l. 237/1998, presenta le medesime caratteristiche di tutti gli esperimenti di sostegno al reddito successivi e attuali, consistendo difatti in un trasferimento monetario che permetteva ai beneficiari di raggiungere la soglia di povertà, all'epoca per un single stimata intorno alle 500.000 lire (258 euro), combinato ad un progetto personalizzato e obbligatorio, pena la perdita del sussidio, di (re)inserimento lavorativo, formazione professionale o di recupero scolastico per coloro che non avevano terminato il ciclo di istruzione obbligatorio. Tale misura venne inizialmente applicata, nel biennio 1999-2000, solamente a 39 Comuni, arrivando a coprirne 309 nel 2001; tuttavia, pur rivestendo un ruolo cruciale nell'aprire finalmente una discussione politica sugli schemi di reddito minimo nel Paese, gli scarsi effetti rilevati in termini di reinserimento lavorativo, la scadente collaborazione inter-istituzionale e la mancanza di risorse necessarie per estendere il progetto a scala nazionale determinarono la sua conclusione precoce.⁷⁵

Infatti, con la vittoria del centrodestra alle elezioni del 2001, il governo Berlusconi, attraverso il *Patto per L'Italia* (2002) e il *Libro Bianco su welfare* (2003), decise di osteggiare del tutto qualunque tentativo di continuazione del progetto preferendo, invece, l'adozione di misure *una tantum*: bonus incapienti, bonus bebè, bonus gas e la misera Social Card da 40 euro mensili, erogata dal 2008 a anziani e bambini indigenti per sostenere delle spese esclusivamente in alcune strutture convenzionate. Il contrasto alla povertà, dunque, non costituendo una priorità politica, finì per essere ovviato con una serie di provvedimenti a pioggia frammentari e parziali, nonché con scelte di bilancio dannose (il fondo nazionale di politiche sociali che finanzia Regioni e Comuni passò dai 1.774 milioni del 2007 a 43 milioni nel 2012) ; come scrive S. Feltri (2018):” *l’atteggiamento della destra al welfare rispecchia una cultura della beneficenza privata e dello Stato minimo diffusa tra Lombardia e Veneto, ma anche le scelte politiche di rivolgersi a un pezzo di elettorato a cui dell’assistenza ai poveri interessava assai poco*”.⁷⁶

Tuttavia, nonostante l'avversione politica ad estendere il Reddito minimo di inserimento all'intero territorio nazionale, emersero vari ed interessanti tentativi volti a proseguire tale esperienza a livello locale: la Campania, ad esempio, diede vita nel 2004 ad un programma di reddito minimo, denominato “*reddito di cittadinanza*”, protrattosi fino al 2010, la Basilicata provò per qualche anno la “*Promozione della cittadinanza solidale*”, il Friuli Venezia Giulia promosse il “*Reddito di Base*

⁷⁵ S. Toso, *Reddito di Cittadinanza*, Il Mulino, 2016, p.107,108,109

⁷⁶ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p.77

per la cittadinanza” e molte altre regioni fecero lo stesso. Pertanto, se negli anni 2000 le amministrazioni regionali si mostrarono particolarmente attive su tal fronte, forti delle nuove competenze affidate loro dalla riforma costituzionale del Titolo V, il ripristino della discussione politica sul reddito minimo a livello nazionale si ebbe solamente circa un decennio più tardi, dapprima con la Nuova carta acquisti (Nca), rivelatasi di lì a poco fallimentare e, successivamente, con l’istituzione, tra maggio 2013 e febbraio 2014, durante il governo Letta e su richiesta del ministro del Lavoro Enrico Giovannini, di una commissione di esperti che portò all’elaborazione della proposta di Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA), uno schema di reddito minimo finanziato, nella legge di stabilità del 2016, con 750 milioni di euro, molti dei quali provenienti dall’Unione Europea.

Dunque, seguendo il modello degli altri stati europei e prendendo consapevolezza della drammaticità della situazione nazionale (dal 2008 al 2014 la povertà assoluta in Italia è quasi raddoppiata con oltre 4 milioni di persone che non riescono a permettersi neppure i beni più indispensabili), l’Italia cerca di dotarsi di uno strumento di contrasto alla povertà più funzionale dei precedenti. Il Sostegno per l’Inclusione Attiva consisteva, infatti, nell’erogazione mensile di un beneficio economico (Carta SIA) tra gli 80 e i 400 euro, a seconda della composizione del nucleo familiare, alle famiglie in condizione di povertà nelle quali fossero presenti almeno un componente minorenni o disabile, o una donna in gravidanza accertata e un ISEE sotto i 3 mila euro. Per usufruire di tale sostegno, il nucleo familiare del richiedente doveva necessariamente aderire ad un *progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa*, costruito appositamente sulla base di una *valutazione multidimensionale del bisogno*; tale progetto, coinvolgendo la totalità dei componenti del nucleo e prevedendo la ricerca attiva di lavoro, l’adesione a progetti di formazione, la frequenza e l’impegno scolastico o la prevenzione e la tutela della salute, mirava a far fuoriuscire la famiglia dalla condizione di povertà e a farle riconquistare una propria autonomia economica.⁷⁷ L’esperienza di tal progetto fu destinata però a rimanere in vita soltanto un anno. I forti vincoli di accesso al sussidio, congiuntamente alla grande complicazione burocratica riscontrata dai servizi sociali dei Comuni (aggregati a livello di *ambiti territoriali*), dagli altri servizi del territorio (i centri per l’impiego, i servizi sanitari, le scuole) e dai soggetti del terzo settore nel predisporre piani mirati per ogni nucleo beneficiario, condussero a una evoluzione di

⁷⁷ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx#:~:text=Il%20Sostegno%20per%20l%27Inclusione,una%20donna%20in%20stato%20di>

tal misura che, sebbene la sua breve durata, aveva comunque dimostrato che uno strumento universale di integrazione al reddito riusciva a raggiungere anche quelle famiglie, versanti in condizioni di povertà , escluse dai programmi di *welfare* tradizionale (il 45% degli ambiti territoriali del Sud, soprattutto in Campania e Sicilia, rilevarono che quasi nessuna delle richieste per il SIA proveniva da famiglie già individuate dai servizi sociali, al Nord la percentuale è del 25%).⁷⁸

Il 29 agosto 2017 il governo Gentiloni introduceva, infatti, tramite decreto legislativo, il Reddito di Inclusione (REI) che, pur conservando la medesima struttura del suo sostituto antecedente, risultava affinato nella direzione di una maggior universalità. Il REI, entrato in vigore dal 1° gennaio 2018, si configurava come un beneficio economico il cui importo dipendeva dalla differenza tra il reddito familiare e una soglia reddituale di accesso; quest'ultima veniva calcolata facendo uso di due parametri: ISEE sotto i 6 mila euro e ISRE (un indicatore che si basa sulla parte reddituale dell'ISEE, ovvero i redditi familiari al netto dell'affitto, di una detrazione per lavoro dipendente fino a 3.000 euro e di altre detrazioni , divisi per una scala di equivalenza) sotto i 3 mila euro. Per finanziarlo venne istituito il “Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”, con uno stanziamento strutturale, dunque assicurato annualmente, di 1,7 miliardi di euro che poi aumenteranno, grazie a una razionalizzazione delle misure di contrasto alla povertà già esistenti, fino a raggiungere i 2 miliardi. Nella prima fase, tale misura, pur concepita con un'impostazione “universalistica” (la sua ammissibilità non è condizionata da specifiche caratteristiche individuali o familiari ma tiene conto solo dell'insufficienza delle risorse economiche), veniva distribuita, a causa della scarsità delle risorse finanziarie, in base a determinate caratteristiche categoriali (la presenza nel nucleo familiare di un membro minorenni o disabile, di una donna in gravidanza oppure di un lavoratore disoccupato di età pari o superiore ai 55 anni), mantenute in vigore fino a luglio 2018. Trascorso tale termine, come condizioni vincolanti di accesso al sussidio rimanevano i sopracitati requisiti economici e ad altri criteri volti a penalizzare comportamenti opportunistici (perde il REI la famiglia in cui un componente ha comprato un'auto o una moto nuove nei due anni precedenti, possiede un'imbarcazione o se riceve già altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione), nonché l'adesione, come nel SIA, ad un progetto personalizzato, definito in associazione con i servizi sociali comunali, volto a favorire l'inclusione sociale e/o lavorativa dell'intero nucleo familiare. Il REI, inoltre,

⁷⁸ S. Feltri, Reddito di Cittadinanza, PaperFIRST, 2018, p. 85

somministrato attraverso una carta di pagamento elettronica ricaricata direttamente dallo Stato, aveva una durata limitata, esso poteva venire erogato per 18 mesi, passati i quali, per poterlo richiedere per altri 12 mesi era necessario aspettarne altri 6.⁷⁹

Se da un lato il REI ha avuto il merito di terminare l'epoca delle sperimentazioni politiche di programmi di reddito minimo e di apportare una ricalibratura al distorto welfare italiano, eccessivamente proteso a proteggere circoscritti rischi sociali, in primis la vecchiaia, dando assai scarsa considerazione ad altri, come la povertà, dall'altro, i dati relativi alla sua applicazione non sono stati così eccezionali. Nel 2018, i nuclei che hanno beneficiato di tale sostegno sono stati 462 mila, arrivando a coinvolgere 1,3 milioni di persone, a fronte dei 4,7 milioni di individui dichiarati poveri assoluti dall'ISTAT. Il 68% dell'importo complessivo della misura è stato erogato al Sud, in particolare in Campania, Calabria e Sicilia, ovvero le regioni con i tassi di disoccupazione più alti. Tuttavia, la parte più critica e meno efficiente della misura, nonché la più decisiva poiché designata per fornire quegli strumenti in grado di permettere l'emancipazione economica, è rimasta quella dei progetti personalizzati, dove si sono riscontrate, senza nessuna aspirazione migliorativa, le medesime problematiche osservate nel SIA.⁸⁰

Avendo preso coscienza dell'evidente stato rudimentale, carente e dispersivo che contraddistingue la politica assistenzialistica italiana, si passa ora ad analizzare la misura di reddito minimo attualmente vigente in Italia, introdotta a sostituzione del REI: il "reddito di cittadinanza".

3.2: L'inganno linguistico del" reddito di cittadinanza" in Italia

Con il decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019, viene introdotta nell'ordinamento italiano una misura nazionale di contrasto alla povertà e, al contempo, di politica attiva del lavoro, definita dai suoi ideatori con l'equivoco termine di "reddito di cittadinanza". La sua grave ambivalenza deriva dal fatto che, come si è potuto constatare precedentemente, la formula "reddito di cittadinanza" rappresenta un sinonimo, attualmente quasi decaduto a livello accademico per la sua accezione discriminatoria, del reddito universale di base, ovvero l'erogazione di una prestazione monetaria a tutti gli individui di un determinato territorio, distribuita senza alcuna condizione esistenziale ed economica da dover comprovare e in assenza di una procedura comportamentale o lavorativa da

⁷⁹ Ibidem, p.86,87,88

⁸⁰ <https://secondowelfare.it/povert-e-inclusione/come-si--arrivati-al-reddito-di-cittadinanza.html>

dover rispettare; una misura universale e incondizionata che sembrerebbe improbabile, anzi impossibile, veder attuata in uno stato che, come si è visto precedentemente, ha un welfare contraddistinto da importanti e profonde asimmetrie e carenze strutturali, configurandosi come uno dei meno inclusivi d'Europa, e che ha adottato un serio provvedimento di lotta alla povertà e alla marginalità sociale soltanto nel 2017, con l'introduzione del Reddito di Inclusione (REI).

Infatti, come scrive R. Ciccarelli (2018), giornalista e membro del Basic Income Italy: *“il “reddito di cittadinanza” presentato in Italia non rappresenta altro che un uso deliberatamente improprio e falso delle parole. Un vero reddito di cittadinanza non è legato all'obbligatorietà del lavoro né tantomeno alla disciplina e alla punizione dei beneficiari, caratteristiche che, invece, contraddistinguono la versione M5S- Lega di workfare. Tale beneficio non ha nessun tratto di universalità, giustizia, eguaglianza e incondizionalità. Non è né un reddito universale né un reddito di cittadinanza. È un beneficio di ultima istanza di reintegrazione della forza lavoro, designato per i disoccupati, i lavoratori temporanei e i poveri”*.⁸¹

Tale proposta, cavallo di battaglia del partito *Movimento 5 stelle*, grazie alla quale ha raccolto ampi consensi elettorali alle elezioni politiche del 2018 divenendo una delle due forze di governo, trova la sua presentazione più approfondita nel disegno di legge n.1148, depositato al Senato all'inizio della XVII legislatura, il 29 ottobre 2013, su iniziativa di 50 senatori del M5S, di cui la prima firmataria fu Nunzia Catalfo, attuale ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali. Considerato tuttora come uno dei testi di riferimento principali della misura, seppur non sia mai stato più aggiornato, se non per le coperture finanziarie, nonostante le nuove normative introdotte nel frattempo (il Jobs Act del governo Renzi, il SIA, il REI), esso definisce non solo le modalità effettive di funzionamento di tale idea, ma ne offre, a differenza del decreto legge n.4 del 28 gennaio 2019 istituyente il “reddito di cittadinanza”, anche le premesse filosofiche e culturali.⁸²

La relazione introduttiva al sopracitato disegno di legge, esordendo con una chiamata all'azione politica in conseguenza dell'agghiacciante scenario sociale ed economico lasciato in Italia dalla

⁸¹ “What has been included in the soon-to-be-approved budget law” he says, “is nothing but a sham and a deliberate misuse of words”. A real “citizenship income” is not tied to an obligation to work and has nothing to do with the “disciplining and punishment of beneficiaries which prominently feature in this M5S-Lega version of “workfare,” which apes the worst features of the Hartz IV German system”. “This benefit”, Ciccarelli writes, “doesn't have any of the traits of universality, justice, equitability and unconditionality. It is neither a “universal income” nor a “citizenship income.” It is a workforce reintegration benefit of last resort for the unemployed” in <https://basicincome.org/news/2018/11/the-linguistic-scam-of-italys-citizenship-income/>

⁸² S. Feltri, Reddito di Cittadinanza, PaperFIRST, 2018, p.93-94

crisi del 2008, non rivitalizzato dalle misure governative allora adottate, enuncia, sulla scia degli innumerevoli appelli e raccomandazioni pervenuti da tutti gli organismi europei al Paese, nonché facendo riferimento agli importantissimi documenti identitari della stessa Unione Europea (come la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il Trattato sul funzionamento dell'Unione, la Carta sociale europea...ecc.), l'urgentissima necessità, non più procrastinabile, di : *“porre al centro della bussola politica un reddito minimo garantito per chiunque viva sotto la soglia di povertà relativa. Ogni cittadino deve poter contare su un reddito minimo indispensabile per vivere dignitosamente, sul diritto alla casa, al riscaldamento, al cibo, all'istruzione, all'informazione: un reddito minimo utile ad ottenere un lavoro congruo, nel rispetto della formazione scolastica e delle competenze professionali acquisite [...], che abbatta la condizione di schiavi moderni, cioè la condizione nella quale si trovano tanti individui, laureati e non, costretti ad accettare qualsiasi lavoro, sottopagato, precario, senza possibilità di crescita o, addirittura, senza un adeguato contratto”*.⁸³ Inoltre, scorrendo il suddetto documento, in seguito ad un importante riflessione filosofica sulla necessità di *“ridisegnare le basi del diritto all'esistenza”*⁸⁴, si assiste ad un assunto assai rilevante, indicante il fatto che l'erogazione di un sussidio verso tutti gli individui che non raggiungano la soglia di povertà relativa sia solo il primo passo di un percorso che ha l'obiettivo ideale e finale di attuare la reale misura di reddito di cittadinanza: *“il livello ideale, futuro e auspicabile, coincide con l'attuazione del reddito di cittadinanza universale, individuale e incondizionato, ossia destinato a tutti i residenti adulti a prescindere dal reddito e dal patrimonio, non condizionato al verificarsi di condizioni particolari e non subordinato all'accettazione di condizioni. Potremo raggiungere tale livello solo a seguito di una radicale riforma dell'ordinamento tributario e del sistema sociale, tesa ad una migliore redistribuzione del contributo fiscale, con il duplice obiettivo certo e non più differibile di eliminare la piaga dell'evasione fiscale e di ridurre la pressione tributaria e contributiva. Non dovrà essere una misura assistenziale, in quanto reddito primario, cioè «reddito che remunera un'attività produttiva di valore, che è l'attività di vita» (Andrea Fumagalli)”*.⁸⁵

Purtroppo, tale slancio visionario, suscitando asprissime critiche sia dal fronte governativo sia da quello popolare, viene di lì a poco definitivamente cancellato dall'intera agenda politica del partito. Come confermano le parole proferite a tal riguardo dall'allora segretario del Movimento 5 stelle

⁸³ <https://www.money.it/IMG/pdf/disegno-di-legge-reddito-di-cittadinanza-m5s.pdf>

⁸⁴ ibidem

⁸⁵ ibidem

Luigi Di Maio in un'intervista al *Quotidiano Nazionale*: "Il reddito di cittadinanza è una misura attiva di reinserimento. È condizionato alla formazione e alla ricerca del lavoro, alla terza offerta rifiutata si perde il diritto al sostegno (...) i rischi che si trasformi in assistenzialismo sono inesistenti".⁸⁶

La proposta di reddito di cittadinanza dunque, esordendo nel dibattito politico nazionale, tramite uno dei fondatori del M5S, Beppe Grillo, come alternativa al lavoro in un mondo avviato verso la rivoluzione tecnologica e l'intelligenza artificiale, in seguito indicata come meta desiderabile e finale di un provvedimento di sostegno ai redditi, è stata poi furiosamente snaturata trasformandosi in una misura di reddito minimo subordinata a severe condizionalità e rigorosi obblighi, sul modello della filosofia del *workfare* seguita dalla totalità della comunità europea.

La misura oggi attualmente in vigore con il predetto decreto-legge, prevede, infatti, che sia garantito un reddito, anche tramite integrazione, stabilito sulla base della composizione del nucleo familiare e dell'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea, pari ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare, quantificato per la persona singola nell'anno 2014 in 9.360 euro annui e 780 euro mensili, a tutti i nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del sussidio, di una serie di requisiti (è opportuno ribadire fin dal principio che qualora tutti i componenti del nucleo familiare abbiano età pari o superiore a 67 anni, oppure se nel nucleo familiare siano presenti anche persone di età inferiore a 67 anni in condizione di disabilità grave o non autosufficienza, il reddito di cittadinanza adotta la denominazione di *Pensione di Cittadinanza*). Innanzitutto, in riferimento ai vincoli di cittadinanza (non considerata, a dispetto del nome, criterio vincolante), residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere: in possesso della cittadinanza italiana o di paesi membri dell'Unione europea, o avere un suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, o cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo e, soprattutto, residente in Italia per almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Per ciò che concerne le condizionalità reddituali e patrimoniali da soddisfare, il nucleo familiare deve possedere: un valore dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro, un patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore alla soglia di 30.000 euro, un patrimonio mobiliare non superiore ai 6.000 euro, incrementabile in base al numero dei componenti del nucleo; un

⁸⁶ S. Feltri, *Reddito di Cittadinanza*, PaperFIRST, 2018, p.97

valore del reddito familiare inferiore a 6.000 euro annui moltiplicato per il corrispondente parametro della scala di equivalenza “OCSE modificata”, tale soglia può raggiungere 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione. Inoltre, ai già numerosi criteri volti a testare la condizione economica familiare, se ne aggiungono altri relativi al godimento di beni durevoli: nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario o deve avere piena disponibilità di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi precedenti la richiesta, di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, o di navi e imbarcazioni da diporto. Il richiedente non deve poi essere sottoposto a misura cautelare personale, nè esser stato condannato in via definitiva, nei dieci anni precedenti la domanda, per i delitti previsti dagli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis del Codice penale. Il Reddito di cittadinanza (Rdc) è, inoltre, compatibile con il godimento della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l’Impiego), DIS-COLL (indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata) e di altri strumenti di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria. Relativamente all’accessibilità dei giovani al sussidio, il già menzionato decreto-legge istitutivo del Rdc ribadisce che i figli maggiorenni, pur non conviventi con i genitori, fanno parte del nucleo familiare dei genitori stessi esclusivamente quando sono di età inferiore a 26 anni, sono a loro carico a fini IRPEF, non sono coniugati e non hanno figli.⁸⁷

Entrando nel merito del beneficio economico del Rdc, esso risulta dunque composto da due elementi: una componente ad integrazione del reddito familiare, fino alla soglia di 6.000 euro annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza e una componente ad integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all’ammontare del canone annuo previsto nel contratto, fino ad un massimo di 3.360 euro annui; tale integrazione è concessa altresì, fino ad un massimo di 1.800 euro annui, ai nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà per la cui acquisizione sia stato contratto un mutuo. L’importo complessivo, sommate le due componenti, non può comunque oltrepassare i 9.360 euro annui (780 euro mensili), moltiplicati per la scala di equivalenza e ridotti in base al valore del reddito familiare. L’ammontare effettivo, erogato attraverso una carta di pagamento elettronico in dodici mensilità, dipende poi dagli altri trattamenti assistenziali e dai redditi eventualmente percepiti dalla famiglia, il nucleo familiare ha infatti diritto al beneficio massimo solamente nel caso in cui non percepisca altri

⁸⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/28/19G00008/sg>

trattamenti assistenziali e altri redditi rilevati nell'ISEE. Per ciò che concerne la durata del sussidio, esso è fruibile per un periodo continuativo di diciotto mesi ma può però essere richiesto più volte, previa interruzione dello stesso per un periodo di un mese prima di ogni rinnovo. Il decreto stabilisce altresì che tale contributo mensile deve essere speso entro la fine del mese, qualora ciò non accadesse la parte di reddito non spesa viene sottratta nella mensilità successiva.⁸⁸

La finalità dualista che tale misura intende raggiungere, ovvero l'attivazione lavorativa e il contrasto alla povertà, fa sì che l'ammissibilità al sussidio sia interamente condizionata all'immediata disponibilità al lavoro dei componenti maggiorenni del nucleo familiare (esclusi coloro che sono già occupati, frequentano un corso di studi o di formazione, hanno un'età pari o superiore ai 65 anni, possiedono qualche disabilità o svolgono compiti di cura), nonché alla sottoscrizione di un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo ("Patto per il lavoro") e all'inclusione sociale ("Patto per l'inclusione sociale") volto alla riqualificazione professionale, al completamento degli studi, o a prestare servizi alla comunità. Successivamente alla comunicazione della propria disponibilità immediata a lavorare, i richiedenti idonei, non esclusi o esonerati dagli obblighi, vengono convocati entro 30 giorni dai Centri per l'Impiego al fine di stipulare il "Patto per il lavoro". Quest'ultimo, tra i vari oneri già previsti dalla legge, obbliga i beneficiari ad *"accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue"*; l'idoneità dell'offerta di lavoro viene determinata in base alla durata di fruizione del Rdc e al numero di offerte declinate. Infatti, nel primo anno di godimento del sussidio, la prima offerta di lavoro ricevuta viene considerata congrua se situata entro cento chilometri di distanza dalla residenza del titolare del trasferimento o raggiungibile in cento minuti con i mezzi pubblici, i chilometri salgono invece a duecentocinquanta in caso di seconda offerta, mentre la terza offerta di un posto di lavoro ritenuta appropriata può collocarsi nell'intero territorio italiano. Decorse le prime dodici mensilità del beneficio le distanze dalla residenza aumentano, configurandosi come idonea la prima o la seconda offerta di lavoro situata entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza, ovunque collocata nel territorio nazionale se si tratta di terza offerta. Qualora, invece, il titolare del sussidio risulti già occupato, segua un corso di studi o di formazione, abbia un'età pari o superiore ai 65 anni, possieda qualche disabilità o svolga compiti di cura, esso sarà convocato dai servizi comunali per svolgere attività di contrasto alla povertà presso la propria comunità. Infine, ciascun fruitore del reddito ha anche l'onere di dichiararsi disponibile a partecipare a progetti utili alla collettività,

⁸⁸ ibidem

in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni presso il proprio comune, garantendo un numero di ore settimanali non superiori a otto.⁸⁹

Inoltre, trattandosi di una misura di *workfare*, il reddito di cittadinanza non è esente dal rigido regime di sanzioni e penalizzazioni, previsto dall'art.7 del sopramenzionato decreto, per i beneficiari che non si attengono alla mole di obblighi contemplati. Chi, al fine di assolvere le condizionalità necessarie per fruire del reddito, si avvale di dichiarazioni o documenti falsi o omette informazioni rilevanti, rischia la reclusione da due a sei anni di carcere, mentre chi non segnala la variazione del suo reddito o patrimonio o altre informazioni pertinenti “*ai fini della revoca o della riduzione del beneficio*” può incorrere nella reclusione da uno a tre anni. La decadenza del sussidio è, invece, disposta quando uno dei componenti del nucleo familiare non si rende immediatamente disponibile a lavorare, non partecipa alle iniziative formative stabilite, non sottoscrive i progetti di reinserimento lavorativo e di inclusione sociale, rifiuta tre offerte di lavoro considerate congrue, o non ne accetta una dopo il rinnovo del beneficio, o se, dopo un'ispezione, viene trovato a lavorare senza averlo comunicato antecedentemente. Laddove, invece, uno dei membri della famiglia non si presenti, almeno due volte, alle convocazioni dei Centri per l'Impiego o dei servizi comunali, il beneficio viene ridotto. Il sopracitato decreto istituisce, inoltre, due piattaforme digitali presso l'ANPAL (Agenzia Nazionale Politiche attive lavoro) e il Ministero del Lavoro le quali, permettendo la condivisione di informazioni relative al lavoro e ai servizi sociali tra le amministrazioni centrali e i servizi territoriali, vengono adoperate per gestire i *patti per il lavoro e per l'inclusione*, ma anche per condurre monitoraggi, analisi e valutazioni.

Dopo aver analizzato i punti salienti della misura di “reddito di cittadinanza” istituita in Italia, è possibile dunque confermare quanto già asserito al principio. Il programma a cui ci si trova di fronte adempie integralmente ai presupposti strutturali di uno schema di reddito minimo che, rievocando il lato più burocratico e punitivo del *welfare*, si trasforma in *workfare*. La proposta rivendicata da anni dal *Movimento 5 stelle* come nuovo ed efficace antidoto alla dilagante povertà nel Paese, non ha per nulla rappresentato nel panorama italiano, né tantomeno europeo, quella radicale inversione di rotta tanto invocata. D'altro canto, non si può però omettere di riconoscere a tale partito il merito di aver introdotto nel dibattito politico nazionale l'assoluta urgenza di un provvedimento di sostegno ai redditi, predisponendo un terreno di consensi e di legittimazioni favorevoli alla nascita del primo schema di reddito minimo nel Paese, rispetto al quale, il “reddito

⁸⁹ ibidem

di cittadinanza” ne risulta più generoso dal punto di vista economico, prevedendo lo stanziamento di circa il triplo delle risorse finanziarie destinate al REI e il raggiungimento della soglia di rischio povertà stabilita da Eurostat (5.894 milioni di euro nel 2019, 7.131 nel 2020, 7.355 nel 2021 e 7.210 milioni a partire dal 2022, ai quali poi si aggiungono le risorse destinate all’ANPAL e all’INPS⁹⁰), ma assai più coercitivo sotto il profilo degli obblighi e delle sanzioni. La misura, infatti, così come è stata concepita, non risulta esente né, come si è precedentemente riscontrato, da vizi linguistici, né soprattutto da vizi ideologici e strutturali, destando considerevoli e consistenti perplessità sulla sua finalità e funzionalità effettiva; lasciando inalterato l’impianto ideologico del REI, il “reddito di cittadinanza” non ha solo trainato con sé le rilevanti criticità dell’istituto precedente che voleva riformare, ma ne ha persino aggiunte delle altre.

In primo luogo, il fatto che “il reddito di cittadinanza” sia stato elaborato con la finalità di raggiungere un duplice scopo, l’aumento dell’occupazione e il calo della povertà, ha comportato non solo una importante complessità a livello di *governance*, generando gravi inefficienze, ma ha anche reso impossibile la definizione di un disegno ottimale ed efficace che trattasse le rispettive e distinte piaghe sociali della disoccupazione e della povertà in maniera separata. Tale dualità sembra riflettere la costante e persistente convinzione che sia sempre e solo la mancanza di un’occupazione a determinare una condizione di povertà e che, conseguentemente, quest’ultima possa essere automaticamente sconfitta con l’accesso al lavoro; ciononostante, i dati Istat riferiti al 2019 riportano che in Italia l’incidenza della povertà assoluta tra le famiglie in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione è del 19,7%, ma nelle famiglie dove la persona di riferimento è operaio o assimilato è del ben 10,2%, analogamente l’incidenza della povertà relativa delle prime è del 30,7%, mentre quella delle seconde sale a ben 17,4 punti percentuali.⁹¹ Le due popolazioni, come dimostrano i dati, non coincidono quasi mai, potendoci essere disoccupati che, vivendo in famiglie con soglie di reddito dignitose, non sono poveri dal punto di vista dell’accesso al consumo, così come ci sono occupati con redditi inferiori alla soglia di povertà, sia relativa sia assoluta. Il tentativo di risolvere con una unica misura la disoccupazione e contemporaneamente la povertà, adoperando una fallace e fuorviante assimilazione, enfatizza, inoltre, un’altra rilevante negligenza, ovvero quella di trascurare il fatto che, mentre la disoccupazione è una condizione individuale, la povertà è, invece, sempre valutata su base familiare; accorpate i due fenomeni nello stesso piano

⁹⁰ Ibidem

⁹¹https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf

produce notevoli problematiche, non solo nell'individuazione della platea di riferimento, ma anche in relazione al tipo di sostegno familiare da offrire, oltre a quello monetario.⁹²

Inoltre, considerare il reddito di cittadinanza come politica attiva del lavoro lascia presumere che il motivo per cui un individuo sia disoccupato abbia più a che fare con le proprie caratteristiche personali, alla carenza di informazione o al mancato incontro tra domanda e offerta, piuttosto che alla effettiva mancanza di domanda. Avendo consapevolezza della situazione del mercato del lavoro in Italia, sono stati molti, infatti, ad esprimere forti preoccupazioni riguardo alla reale possibilità che un soggetto beneficiario del Rdc possa ricevere tre offerte di lavoro congrue nell'arco di diciotto mesi, non solo per la concreta carenza di posti di lavoro ma anche per lo straordinario e articolato contributo richiesto ai Centri per l'Impiego, da tempo versanti in condizioni pessime, incaricati di avviare al lavoro i beneficiari non esonerati, svolgendo il ruolo di intermediatori tra domanda e offerta. Le Regioni, poi, mostrano particolare scetticismo sul ruolo dei circa 6mila "navigator" che, assunti con contratti precari da ANPAL Servizi, dovrebbero seguire e supportare i beneficiari, fiancheggiando e sovrapponendosi di fatto agli operatori dei Centri per l'Impiego; esse segnalano a riguardo la poca trasparenza circa le regole e le procedure di interazione con i servizi territoriali, la responsabilità giuridica e gestionale, nonché la collocazione fisica di tale personale aggiuntivo.⁹³

In secondo luogo, un'ulteriore criticità della misura risiede nel fatto che, dato il vincolo di bilancio e l'intenzione di raggiungere un ampio bacino di beneficiari, si è adottata, per calcolare il sussidio, una scala di equivalenza che penalizza sensibilmente le famiglie con minori e/o disabili e i nuclei familiari numerosi (specialmente quelli in affitto, considerato il massimale assai ridotto sulla componente abitativa), proprio quelle che negli ultimi anni sono state più colpite dalla povertà; analogamente, il requisito della residenza di almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in via continuativa, discrimina fortemente l'accesso della misura alle famiglie straniere, pur presentando anch'esse tassi di povertà elevatissimi: l'Istat riferisce che nel 2019 l'incidenza della povertà assoluta per le famiglie composte esclusivamente da stranieri era del 24,4% , mentre quella delle famiglie di soli italiani era al 4,9%, le famiglie in povertà con stranieri dove sono presenti minori risultano pari al 27,0%, quelle di soli stranieri sono invece il 31,2 % , un valore circa cinque volte più alto delle famiglie di soli italiani con minori (6,3%).⁹⁴ Infine, non si può poi non evidenziare

⁹² <https://www.valigiablu.it/reddito-di-cittadinanza-problemi/>

⁹³ ibidem

⁹⁴ https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf

che il meccanismo sanzionatorio disposto risulta eccessivamente penalizzante e, soprattutto, non commisurato alle pene previste per le altre fattispecie di reati (si pensi all'evasione fiscale).

A tal punto, avendo preso nota delle principali criticità riguardanti l'impostazione strutturale di tale istituto, è possibile avvalorare le stesse attraverso i dati forniti dall'Inps riferiti a dicembre 2019, a circa un anno dall'introduzione della misura. Da tale rapporto emerge che i nuclei che hanno presentato domanda per il Rdc ammontano a 1,64 milioni, tra queste domande però 88.000 erano ancora in fase di accertamento e 457.000 sono state respinte, tenendo inoltre presente i 56.000 nuclei che hanno perso il diritto al beneficio per rinuncia o perdita dei requisiti di accesso, i nuclei che alla fine del 2019 godevano effettivamente del trasferimento erano 1,04 milioni, equivalenti a 2,5 milioni di individui, con un beneficio mensile medio di circa 493 euro. A tal riguardo, nonostante sia presto per effettuare conclusioni esatte, sembrerebbe che rispetto alle previsioni del governo il take-up effettivo sia più basso dell'85% inizialmente previsto. Inoltre, secondo quanto riferito dall'Anpal Servizi, alla data del 10 febbraio 2020, i beneficiari del Rdc che hanno contratto un rapporto di lavoro dopo l'approvazione della domanda sono 39.760, il 65,2% a tempo determinato, il 19,7% a tempo indeterminato, il 3,9% in apprendistato; se si considerano, invece, i 819.722 beneficiari del sussidio potenzialmente avviabili al lavoro, solamente il 4,8% ha sottoscritto un contratto lavorativo, di cui solo l'1,1% a tempo indeterminato, compresi gli apprendisti. La prestazione dell'Italia sull'inserimento lavorativo dei soggetti sostenuti da sussidi di contrasto alla povertà risulta, infatti, molto più scadente di quella osservata negli altri paesi europei, dove i tassi di occupazione degli stessi individui sono mediamente di circa il 20% ; come molti osservatori avevano infatti ipotizzato, i risultati dell'Italia sul fronte occupazionale sono stati assai modesti, benché sia opportuno ribadire che il sistema dei Centri per l'impiego commissionato all'attività di (re)inserimento lavorativo è partito con molto ritardo. Esiti positivi sembrano, invece, giungere dal rapporto Istat pubblicato il 16 giugno 2020 che, dopo circa un anno dall'introduzione del reddito di cittadinanza, attesta un calo della povertà assoluta, specificando che ciò sia avvenuto proprio in concomitanza con l'entrata in vigore di tale istituto: l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta è nel 2019 pari al 6,4% contro il 7,0% del 2018, per un numero complessivo di circa 4,6 milioni di individui , 7,7% del totale mentre nel 2018 era pari all' 8,4%;dopo ben quattro anni di crescita si riducono, infatti, per la prima volta il numero e la quota di famiglie in povertà assoluta, pur rimanendo su livelli molto superiori a quelli precedenti la crisi del 2008. Risultati soddisfacenti provengono anche dai tassi di intensità della povertà: l'*Income gap ratio* si riduce di quasi la metà passando dal 38,1% al 23,1 % dopo l'assegnazione del sussidio, il *Poverty gap ratio* passa dal 3,2%

all'1,6%, l'Indice *Foster-Greer-Thoberke* (FGT) si abbasserebbe notevolmente fino a raggiungere un valore pari a 1, è, inoltre, favorevole anche l'effetto sulla disuguaglianza, con una riduzione dell'Indice di Gini di 1,1 punti percentuali. Tuttavia, lo stesso non può essere detto per le famiglie in povertà relativa, l'11,4% del totale, le quali mostrano una situazione sostanzialmente stabile a quella del 2018; infatti, come aveva riferito la Corte dei Conti (2020), la legge sul Rdc, a causa di requisiti eccessivamente severi e non sempre efficaci, risulta in grado di intercettare il 50,8% delle famiglie in povertà assoluta e solo il 28,3% di quelle in povertà relativa.⁹⁵

In ultima analisi, dunque, un primo bilancio di tale strumento, a circa un anno dalla sua operatività, se da un lato sembra mostrare di avere prodotto effetti apprezzabili sulla riduzione della povertà assoluta, dell'intensità della povertà e della disuguaglianza, dall'altro dimostra di essersi confermato insufficiente sul fronte occupazionale e, soprattutto, sulla copertura delle famiglie in povertà relativa. L'esperienza di questo primo anno, nonché la gravissima crisi da Covid-19 che l'Italia si trova a fronteggiare, suggeriscono, pertanto, il forte bisogno di attuare una modifica del testo di legge, allentando i requisiti e le condizionalità, alleggerendo le sanzioni e stanziando maggiori risorse finanziarie, così da fornire allo stesso istituto una più vigorosa e determinata efficacia, ora quanto mai urgentemente necessaria.

3.3: Il primo esperimento nazionale di reddito di base in Europa: il caso della Finlandia

Dopo aver tentato di fare maggior chiarezza sulla misura linguisticamente equivoca adottata in Italia, smontando le utopie progressiste di coloro che vedevano in tale istituto una importante iniziativa di rilancio radicale del *welfare* italiano, inquadrandola, piuttosto, nella giusta cornice di reddito minimo condizionato, si indaga, ora, l'esperienza di chi, invece, un reddito di base lo ha attuato concretamente, non solo a parole ma anche de facto, se pur in via sperimentale e non universale. Il caso a cui si sta alludendo è quello della Finlandia che, nonostante sia spesso citata come modello, sia per le sue performance economiche, vantando un PIL pro-capite tra i più alti del mondo, sia, soprattutto, per le sue conquiste sul piano sociale, aggiudicandosi, secondo il World Happiness Report delle Nazioni Unite, il titolo di paese più felice al mondo per il terzo anno consecutivo, è stato l'ultimo dei paesi scandinavi a fuoriuscire dalla crisi del 2008. La recessione globale e, specialmente, quella relativa alla zona euro (la Finlandia è l'unico paese scandinavo ad

⁹⁵ <https://welforum.it/reddito-di-cittadinanza-un-primo-bilancio/>

avere adottato la moneta comunitaria fin da subito), unite al collasso strutturale della Nokia, azienda che fino a circa dieci anni fa era considerata leader indiscussa nel mercato globale dei telefonini, giungendo a valere il 4% del PIL nazionale, ma che, poi, non è riuscita a cavalcare tempestivamente l'onda della rivoluzione tecnologica degli smartphone, hanno fatto annerire le previsioni economiche di un paese considerato uno dei più prosperi e solidi al mondo (la cosiddetta "tigre nordica"), facendo segnare quattro lunghi anni di recessione e registrare tassi di disoccupazione allarmanti, 9,4% nel 2015, sceso al 6.7% nel 2019.⁹⁶ E', infatti, proprio ai disoccupati che si rivolge l'esperimento di reddito di base, avviato agli inizi del 2017 e conclusosi alla fine del 2018, intrapreso dal governo finlandese al fine di rilevare importanti informazioni sugli effetti che un trasferimento economico erogato senza la pretesa di alcun impegno, avrebbe avuto sul reddito, sull'impatto della protezione sociale, ma soprattutto sull'occupazione della popolazione interessata. Una delle domande chiave a cui l'esperimento mirava a rispondere era se il carattere incondizionato del beneficio avrebbe aumentato o ridotto la partecipazione dei beneficiari al mercato del lavoro; essa si sarebbe incrementata dal momento in cui il sussidio non viene nè diminuito né revocato con l'intraprendere un nuovo lavoro o, in quanto i beneficiari non sarebbero più costretti a continuare a cercare un'occupazione o ad accettare un posto di lavoro qualunque, si sarebbe diminuita? E' opportuno, infatti, sottolineare che l'idea del reddito universale, circolante nel Paese da più di quaranta anni, pur essendo spesso associata a governi progressisti, è stata, invece, realizzata in Finlandia da un governo di centrodestra, grande sostenitore dell'austerità, primariamente interessato a risparmiare sulle politiche di sicurezza sociale e ad abbassare il tasso di disoccupazione; secondo le autorità tale esperimento avrebbe, infatti, messo in evidenza che i finlandesi disoccupati siano scoraggiati ad accettare un lavoro sia per il timore che un'aliquota marginale più alta possa lasciarli in condizioni peggiori, sia per il fatto di dovere richiedere nuovamente il sussidio dopo ogni contratto occasionale o a breve termine. E' così dunque che, dopo l'approvazione della legge che aprì la strada alla sperimentazione di uno dei più innovativi modelli di *welfare*, l'agenzia Kela, corrispondente finlandese dell'INPS, ha iniziato a pagare a gennaio 2017 una somma mensile di 560 euro a 2.000 individui disoccupati, tra i 25 e i 58 anni, selezionati casualmente; per due anni è stato erogato loro il medesimo ammontare, indipendentemente dalla loro composizione familiare, dal loro reddito e dalla ricerca attiva di un impiego. Per verificare le conseguenze del sussidio incondizionato, si è affiancato a tale gruppo di trattamento un gruppo di controllo, formato da 175 mila beneficiari del classico assegno di

⁹⁶ <https://www.statista.com/statistics/523809/finland-unemployment-rate/>

disoccupazione finlandese, dal medesimo importo di 560 euro. Il rapporto finale, pubblicato il 6 maggio scorso, dopo aver raccolto e analizzato la totalità dei dati, ha mostrato che durante il primo anno dell'esperimento, come documentato in una relazione preliminare, la differenza di giornate lavorative (quelle in cui sono stati guadagnati almeno 23 euro attraverso un salario o un lavoro indipendente) effettuate dal gruppo di trattamento, è stata leggermente positiva, ma non statisticamente significativa rispetto al gruppo di controllo. Tuttavia, l'interpretazione dei medesimi dati è stata resa assai più complessa con l'entrata in vigore, all'inizio del secondo anno dell'esperimento, di un'importante riforma di politica sociale che ha comportato l'introduzione del cosiddetto "modello di attivazione", ovvero l'adozione di criteri assai più restrittivi per il godimento di sussidi pubblici basati sulla verifica dei requisiti economici: se, infatti, i beneficiari delle prestazioni non certificavano di essere riusciti a lavorare un certo numero di ore o a seguire una adeguata formazione in ogni trimestre, i loro sussidi subivano un taglio di circa il 5%. Tale provvedimento ha interessato circa due terzi del gruppo di controllo e meno della metà dei membri del gruppo sperimentale che, a seguito dello stesso, potevano richiedere degli ulteriori benefici per i figli a carico (dai 150 euro ai 300 euro) e per l'alloggio (massimo 600 euro). E' bene, dunque, tenere in considerazione l'ingresso di tale riforma ai fini di una corretta e completa valutazione dei responsi finali della sperimentazione; come afferma Kari Hämäläinen, capo ricercatore dell'Istituto di ricerca economica VATT: *"gli effetti del secondo anno dell'esperimento non possono essere separati dagli effetti del modello di attivazione richiesto ai beneficiari"*.⁹⁷

Ciononostante, il rapporto finale indica che dal primo al secondo anno l'occupazione è aumentata in entrambi i gruppi, ma in che misura ciò sia stato dovuto al "modello di attivazione" non è possibile decretarlo, dal momento in cui non è stato condotto alcun esperimento randomizzato. Tuttavia, pur essendo possibile affermare che tale conseguenza ha impattato in maniera assai inevitabilmente significativa i membri del gruppo di controllo, piuttosto che i beneficiari del reddito di base, molto meno preoccupati dell'inasprimento della condizionalità, l'implementazione della riforma non ha però ribaltato il sottile vantaggio, in termini di partecipazione al mercato del lavoro, di coloro che usufruivano del sussidio incondizionato. Contrariamente, il divario si è addirittura accentuato: nel secondo anno, infatti, i membri del gruppo di trattamento hanno lavorato in media sei giorni in più all'anno rispetto alla loro controparte, lasciando presagire che tale differenziale

⁹⁷ <https://www.bin-italia.org/finlandia-i-risultati-finali-dellesperimento-del-reddito-di-base-2017-2018/>

sarebbe stato ancora più considerevole se il provvedimento riformatorio in questione non avesse avuto luogo.⁹⁸

Pur riconoscendo il preziosissimo valore di tale constatazione fattuale, è importante d'altra parte precisare che nessun esperimento randomizzato, e dunque non universale, di reddito di base può dimostrare con certezza gli effetti occupazionali della misura, né tantomeno può contribuire ad appurare la sua sostenibilità economica. Come afferma Markus Kanerva, specialista in scienze sociali applicate e comportamentali che lavora nell'ufficio del primo ministro finlandese, in riferimento alla grande attenzione mediatica attirata da tale esperienza: *“esso non è esattamente come viene descritto dalla gente [...], un esperimento di reddito universale su larga scala necessiterebbe di studiare diversi target, non solo gli individui disoccupati. Dovrebbe testare diversi livelli di reddito di base, guardare ai fattori locali. Questo mira, invece, a vedere come un reddito di base incondizionato influisce sull'occupazione dei disoccupati”*.⁹⁹

La cosa più importante da ribadire in tal sede è che la desiderabile sostenibilità a lungo termine di un reddito di base incondizionato non si basa sull'impatto immediato riscontrabile nell'offerta di lavoro, ma piuttosto sugli effetti strutturali che si avrebbero nell'ambito della salute, del benessere, delle competenze e dell'autodeterminazione personale. In tal senso, infatti, l'esperimento, oltre a dar prova di risultati positivi sul fronte occupazionale, ha fornito delle utilissime informazioni che stimolano a riflettere ulteriormente su come inserire gradualmente tale misura e sulle misure di accompagnamento che potrebbero facilitare la transizione.¹⁰⁰

Interessante è, per esempio, il dato riguardante circa un quarto dei soggetti con una lingua madre diversa dal finlandese o dallo svedese. In questo gruppo, i beneficiari del reddito di base hanno lavorato in media 13 giorni in più rispetto al corrispondente gruppo di controllo, mentre la differenza è stata di soli 3,6 giorni per gli altri. Rimarchevole è anche il fatto che l'incidenza occupazionale sia stata molto più bassa ad Helsinki (1,8 giorni di lavoro in più) rispetto ai comuni rurali (7,8 giorni in più), così come è da evidenziare che, nonostante la disponibilità di sussidi per

⁹⁸ <https://www.socialeurope.eu/basic-income-positive-results-from-finland>

⁹⁹ It's not really what people are portraying it as,” said Markus Kanerva, an applied social and behavioural sciences specialist working in the prime minister's office in Helsinki. “A full-scale universal income trial would need to study different target groups, not just the unemployed. It would have to test different basic income levels, look at local factors. This is really about seeing how a basic unconditional income affects the employment of unemployed people.” In <https://www.theguardian.com/inequality/2018/jan/12/money-for-nothing-is-finlands-universal-basic-income-trial-too-good-to-be-true>

¹⁰⁰ <https://www.socialeurope.eu/basic-income-positive-results-from-finland>

l'assistenza ai figli , erogati in base a determinati requisiti economici, l'effetto positivo del regime di reddito di base è stato di gran lunga maggiore nelle famiglie con figli (13,7 giorni in più) e per i genitori single (9,5 giorni), rispetto alle famiglie senza figli (1,6 giorni in più).¹⁰¹

Tuttavia, ciò che è indispensabile reiterare in tal contesto sono gli assai incoraggianti esiti in materia di benessere, riscontrati sugli individui che hanno ricevuto il trasferimento incondizionato. Essi, descrivendo la loro esperienza attraverso un sondaggio telefonico, erano più soddisfatti della loro vita e avevano una concezione del loro status economico assai più soddisfacente rispetto al gruppo di controllo: *“avevano una percezione positiva del fatto che la loro situazione finanziaria era più gestibile e si sono sentiti protetti economicamente”*, afferma Minna Ylikännö, capo del gruppo di ricerca di Kela. Rispetto a coloro che non hanno ricevuto tale sussidio, è emerso, in aggiunta, un aumento della fiducia verso le altre persone e verso le istituzioni, un miglioramento nelle aspettative verso il futuro, una accresciuta capacità decisionale, nonché un rafforzamento della propria partecipazione nella società attraverso il volontariato o l'assistenza informale; come asserisce Ylikännö: *“ancora una volta, come in altri esperimenti di reddito di base regionali e locali in altri paesi, emergono risultati simili di miglioramento del benessere psico-fisico”*.

L'esperimento finlandese, dunque, rappresentando un certo tipo di modello di reddito di base, con un dato livello di ammontare e con un target ben definito, pur disponendo di importanti limitazioni in termini di durata e di estensione, ha avuto comunque il merito di aver contribuito ad approfondire il dibattito su tale tematica, sia a livello europeo, sia a livello mondiale, gettando nuova luce su aspetti cruciali delle politiche sociali che ora più che mai chiamano ad una radicale evoluzione metamorfica.

Conclusioni

A conclusione del suddetto lavoro è, dunque, emersa la forte consapevolezza della totale e lampante inadeguatezza degli attuali schemi di reddito minimo vigenti nell'Unione Europea nel costituire un solido argine economico e sociale per gli individui versanti in condizioni di vulnerabilità economica. L'onnipresente retorica dell'austerità che non ha mai risparmiato di sferrare pesanti

¹⁰¹ ibidem

attacchi contro le risorse riservate al *welfare*, ritenendo la supposta generosità dello stesso come causa della povertà, non ha solamente comportato la restrizione dei fondi ad esso destinati, ma ha anche prodotto la proliferazione e l'intensificazione dell'attualmente imperante e ammorbante filosofia del *workfare*, segno quanto mai più cristallino del totale primato della sfera economica su quella sociale. La totalizzante e pervasiva capacità del sistema economico odierno di mettere a valore qualsiasi aspetto della vita umana, rendendo labili i confini tra tempo di lavoro e tempo di vita, tra produzione e riproduzione, in un contesto in cui il potere pubblico si dimostra sempre meno capace di tutelare la sicurezza sociale dei suoi cittadini di fronte ad una sempre più vasta e multiforme moltiplicazione dei rischi derivanti dalle trasformazioni degli assetti produttivi che, negli ultimi anni, hanno provocato sacche di precarietà, disuguaglianza e insicurezza cronica, rende inderogabile l'adozione di un intervento strutturale che inverta i rapporti tra economia e società, subordinando la mania della crescita economica al rispetto dei diritti sociali e della dignità umana. È in questo quadro che si colloca la proposta radicale di un reddito universale di base incondizionato che questa tesi ha dimostrato essere realisticamente realizzabile. Un'idea che non costituisce di per sé la panacea di tutti i mali ma che permetterebbe il verificarsi di quella condizione imprescindibile per un urgente cambio sistematico di paradigma, ovvero la riappropriazione da parte degli individui della propria sfera di autodeterminazione personale. Un reddito di base universale, portando a considerare come reale la possibilità di poter condurre un'esistenza libera e dignitosa indipendentemente dalla posizione occupata all'interno del mercato, libererebbe milioni di persone dal ricatto della sopravvivenza, della precarietà, dello sfruttamento, dell'ingiustizia sociale, dell'insicurezza economica e nondimeno, dal ricatto della rabbia populista. Sebbene la scelta dell'argomento di tale lavoro nasca precedentemente al tumulto dissestato che l'umanità si è trovata e si trova tuttora a fronteggiare con la pandemia da Covid-19, l'attuale crisi, portando in superficie, esacerbando, tutte le contraddizioni strutturali del sistema in cui siamo immersi, non ha fatto altro che avvalorare drasticamente l'immediata urgenza di un trasferimento monetario incondizionato, individuale e universale tale da ridisegnare le basi della nostra esistenza su questo pianeta, prima che sia troppo tardi. Quella del reddito universale di base è dunque un'idea radicalmente esplosiva, la cui realizzazione rappresenterebbe un segnale di discontinuità straordinario, una grande utopia che innescerebbe una serie di effetti domino altrettanto utopici, un potente strumento di sovversione dell'ordine costituito che supera definitivamente gli attuali schemi di sostegno al reddito subordinati allo sfruttamento del lavoro da parte del capitale.

Riferimenti Bibliografici

- B. Russell, Roads to Freedom. Socialism, Anarchism and Syndacalism (1918), London, Unwin Books, 1966; trad.it. Strade per la libertà, Roma, Newton Compton, p. 148, 149
- Bertrand Russell, In Praise of Idleness (1932), in Bertrand Russell, In Praise of Idleness and Other Essays, London, Unwin Paperbacks, 1976, pp.11-25; trad. it. Elogio dell'ozio, Milano Tea
- BIN Italia - <https://www.bin-italia.org/thomas-paine-the-agrarian-justice-e-il-basic-income/>
- D. Clegg, Convergence from Below? The Reform of Minimum Income Protection in France and the UK, "Journal of International and Comparative Social Policy", n.2, p.147-164
- E. Granaglia, M. Bolzoni, Il reddito di base, Ediesse, 2016
- F. Giubileo, <http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2017/05/Obbligare-i-disoccupati-a-cercarelavoro-serve.pdf>
- Fraser Nancy, 1997, After the Family Wage: A Postindustrial Thought Experiment, in Nancy Fraser, Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition, New York, Routledge, pp.41-66
- G. Standing, Basic income: and how we can make it happen, Pelican Books, 2017
- Gilain, Bruno e Philippe Van Parijs, L'allocation universelle: un scénario de court terme et son impact distributif, in "Revue belge de Sécurité Sociale", 1996
- H. Frazer, E. Marlier, Minimum income schemes across EU member states. Synthesis Report, EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion, 2009
- <https://basicincome.org/news/2018/11/the-linguistic-scam-of-italys-citizenship-income/>
- https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillarsocial-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it
- <https://osservatorioepi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-reddito-di-cittadinanza-un->
- <https://secondowelfare.it/povert-e-inclusione/come-si--arrivati-al-reddito-di-cittadinanza.html>
- <https://welforum.it/reddito-di-cittadinanza-un-primo-bilancio/>
- <https://www.bin-italia.org/finlandia-i-risultati-finali-dellesperimento-del-reddito-di-base-2017-2018/>

- https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf
- <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20171201STO89305/la-disoccupazione-giovanile-inumeri-e-le-soluzioni>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/01/28/19G00008/sg>
- https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf
- https://www.istat.it/it/files/2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf
- <https://www.money.it/IMG/pdf/disegno-di-legge-reddito-di-cittadinanza-m5s.pdf>
- https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-04/fs_2020_04_milex_0_0.pdf
- <https://www.socialeurope.eu/basic-income-positive-results-from-finland>
- <https://www.statista.com/statistics/523809/finland-unemployment-rate/>
- <https://www.theguardian.com/inequality/2018/jan/12/money-for-nothing-is-finlands-universal-basicincome-trial-too-good-to-be-true>
- <https://www.valigiablu.it/reddito-di-cittadinanza-problemi/>
- Jon Elster, 1986, Comment on Van der Veen and Van Parijs, in “Theory and Society”, 15, n.5, 709-721, in P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017
- Kuiper J. Pieter, Samenhang verbreken tussen arbeid en levensonderhoud, in “Bouw”, 19, 1977, pp.511
- Matt Zwolinski, 2013, Why Did Hayek Support A Basic Income? In Libertarianism.org, 23 dicembre, <http://www.libertarianism.org/columns/why-did-hayek-support-basic-income>.
- P. Van Parijs, Y. Vanderborght, Il reddito di base, Il Mulino, 2017
- Pateman Carole, 2004, Free-riding and the Household, in Basic Income: an Anthology of Contemporary Research, pp.173.177
- S. Feltri, Reddito di Cittadinanza, PaperFIRST, 2018,
- [Sostegno per l'Inclusione Attiva \(SIA\) \(lavoro.gov.it\)](#)
- [Statistiche sulla povertà di reddito - Statistics Explained \(europa.eu\)](#)
- T.Paine ([1795] 2005), “Agrarian justice”, in Common Sense and Other Writings. New York: Barners & Noble

Ringraziamenti

Un ringraziamento speciale va ai miei genitori e a mia sorella, per il loro supporto apportato su più fronti, in particolare quello affettivo. Grazie a tutta la mia intera famiglia. Spero che continuiate a darmi la stessa fiducia e la stessa spinta anche in futuro. Un mega grazie lo devo poi alle alpha, vicine a me in ogni momento nonostante la presunta lontananza fisica. Non posso poi non dire grazie a questa città, amata fin dal primo giorno, per le straordinarie persone con cui mi ha fatto condividere questi anni, senza di loro non sarebbe mai stato lo stesso.