



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Il Basic Income
Proposte a confronto

Fabrizio Trocchia

Tesi di Laurea Triennale
in Economia, Mercati e Istituzioni

Relatore: Prof. Stefano Toso

SOMMARIO

Introduzione	pag.2
1.Riformare il welfare state: la scelta tra selettività e universalismo	3
1.1 Aspetti definatori	
1.2 Le ragioni della selettività	
1.3 Le ragioni dell'universalismo	
2.L'imposta negativa sul reddito	11
2.1 Descrizione della proposta	
2.2 Gli effetti sull'offerta di lavoro	
2.3 La questione del finanziamento	
2.4 Un rimedio alla disputa tra selettività e universalismo?	
3.Il dividendo sociale	20
3.1 Origini storiche e radici ideologiche	
3.2 Lo schema <i>basic income/flat tax</i>	
3.3 Il contributo dell'economia pubblica	
3.4 <i>Basic income</i> parziale e reddito di partecipazione	
4.Il reddito di cittadinanza	30
4.1 Aspetti caratterizzanti	
4.2 Reddito di cittadinanza e trasformazioni del sistema produttivo	
4.3 Schemi di finanziamento	
Conclusioni	40
Riferimenti bibliografici e risorse web	41

INTRODUZIONE

La cultura occidentale, per come si è sviluppata dall'Illuminismo in poi, riconosce che disoccupazione e povertà sono condizioni soggettive e sociali indubbiamente inaccettabili: negli ultimi 150 anni, l'estirpazione della povertà e il raggiungimento della piena occupazione sono sempre stati al centro del dibattito concernente l'agenda politica.

Il progetto più antico e dal più ampio respiro è certamente quello del *welfare state*: lo stato ha l'onere di compensare in qualche modo coloro che rimangono emarginati dal processo di sviluppo economico. Questa concezione però è entrata in crisi, ed in modo evidente, a partire dagli anni Ottanta, tanto che da più parti se ne sono messe in dubbio l'efficacia e la sostenibilità economica. E' per questo che negli anni '90 emerge un progetto, il *workfare state*, secondo il quale sarebbe il mercato a doversi assumere l'onere di creare occupazione e reddito per tutti.

Il fine che questo *paper* si propone è quello di presentare invece un terzo progetto, elaborato in tempi più recenti, che si configura come un'alternativa ai precedenti (anche se secondo alcune concezioni dovrebbe essere considerato piuttosto un modello da affiancare al welfare, un mezzo per aumentarne l'efficacia): il *basic income*. Riferendosi alla definizione adottata dal Basic Income Earth Network, il *basic income*

is an income unconditionnally granted to all on an individual basis, without means test or work requirement¹

La proposta del *basic income* ha trovato ampio spazio e numerosi sostenitori sia nel mondo accademico sia nel mondo politico, tanto istituzionale quanto "di movimento"; è una proposta più che mai attuale, e che gode di un'ampia base di sostegno. Basti pensare, per esempio, che solo tra i mesi di maggio e giugno del 2006 un "Basic Income Guarantee Bill" è stato presentato alla House of Representatives statunitense da un deputato del Partito Democratico, che allo stesso tempo il presidente cristiano-democratico del land di Turingia ha avanzato la proposta di un "solidarisches Brgergeld" (cioè un reddito di cittadinanza solidale), mentre a Helsinki l'European Green Party inseriva nella propria agenda politica l'introduzione di un *basic income* a livello europeo e contemporaneamente a Roma 6000 giovani dei centri sociali ballavano al suono dei sound system, reclamando "reddito x tutti".

¹Basic Income Earth Network Official Website

Dietro l'etichetta del *basic income*, comunque, si nascondono spesso proposte differenti, ispirate a teorie economiche e filosofiche anche contrastanti e perseguenti finalità diverse tra loro.

Lungi dal voler offrire un'analisi esaustiva di un argomento tanto complesso, lo scopo che mi prefiggo con questo scritto è ben più modesto. Dopo aver valutato, nel Capitolo 1, quali siano le potenzialità, ma anche gli svantaggi, delle proposte di riforma del welfare ispirate, in generale, all'universalismo, per mezzo di una comparazione con le misure assistenziali selettive, presento, nei capitoli seguenti una breve descrizione di tre fra le diverse proposte di attuazione del *basic income*.

La prima di esse, su cui verte il Capitolo 2, è l'imposta negativa sul reddito, la proposta avanzata dal premio Nobel Milton Friedman nella sua nota opera *Capitalismo e libertà*, e ovviamente ispirata ad una visione liberista della teoria economica.

Il capitolo 4 è dedicato ad uno schema di stampo neo-keynesiano, il dividendo sociale, che trova, anch'esso, tra i suoi sostenitori altri premi Nobel per l'economia, Joan Robinson e James Meade. In particolare si analizza, con gli strumenti analitici propri dell'economia pubblica, la specifica proposta di schema integrato *basic income/flat tax* e una proposta simile, ma "di compromesso", come il *basic income* parziale.

Nell'ultimo e quinto capitolo invece si dedica una trattazione relativamente più articolata, vista l'attualità che un simile schema acquista all'interno dell'odierno paradigma post-fordista, alla concezione "antagonista" e "radical-riformista" di *basic income*, che definiamo, seguendo l'uso comune, reddito di cittadinanza.

1. RIFORMARE IL WELFARE STATE: LA SCELTA TRA SELETTIVITÀ E UNIVERSALISMO

1.1 Aspetti definitivi

La questione fondamentale attorno alla quale si è sviluppato, e si sta tuttora sviluppando, l'articolato dibattito sulle strategie di riforma del welfare state (e delle misure di sostegno del reddito, in particolare) è indubbiamente quella riguardante la scelta tra un'impostazione selettiva e un'impostazione universale delle stesse.

Chiariamo innanzitutto cosa si intende per selettività e per universalismo.

Le politiche assistenziali selettive richiedono la preventiva definizione dei criteri di selezione, alla luce dei quali valutare la condizione economica dei potenziali beneficiari

e accertarne l'effettivo stato di bisogno. La loro erogazione è, in altre parole, strettamente subordinata alla “prova dei mezzi”, in modo tale che i trasferimenti risultino mirati, apportando benefici circoscritti agli individui più bisognosi, o quantomeno a coloro che rientrano nelle categorie ritenute meritevoli di intervento e che rispondono effettivamente ai criteri di assegnazione definiti (relativi alle variabili monetarie, come reddito e patrimonio).

Le politiche assistenziali autenticamente universali, invece, sono rivolte all'intera collettività, indipendentemente dalle caratteristiche non monetarie e dalle condizioni di reddito e di patrimonio dei destinatari.

Va aggiunto poi che vengono impropriamente classificate come universali anche quelle prestazioni la cui erogazione è sì indipendente dalle condizioni economiche contingenti del potenziale destinatario ma è legata al possesso di alcuni requisiti categoriali. In questo senso, ad esempio, lo schema di spesa assistenziale adottato in campo sanitario in Italia è da considerarsi di stampo universalistico.

Da un punto di vista teorico si può evidenziare come una certa propensione all'universalismo abbia ispirato la nascita dei moderni sistemi di welfare nei quali, alle finalità esclusivamente assistenziali, proprie di modelli di stato sociale meno evoluti, si affiancano compiti redistributivi: le prestazioni sociali erogate non devono solo assicurare un livello minimo di risorse, misurato in termini di povertà assoluta, ma devono garantire a tutti i cittadini un tenore di vita adeguato, in termini di povertà relativa.

Guardando tuttavia all'evoluzione storica dei sistemi di welfare, risulta evidente la tendenza dei policy-makers, emersa con forza nei primi anni ottanta e sviluppatasi ulteriormente nel decennio successivo, a subordinare l'erogazione delle prestazioni sociali ad una “prova dei mezzi”, il cosiddetto *means testing*). L'esistenza innegabile dell'attuale diffusa preferenza per la selettività non deve oscurare il fatto che in numerose realtà nazionali, Italia compresa, elementi di universalismo e selettività della spesa per il welfare hanno convissuto per un lungo periodo di tempo, dando vita a modelli di protezione sociale misti.

Anche se gli strumenti di sostegno del reddito che saranno presentati in seguito, siano essi concepiti come autenticamente universali (il dividendo sociale e il reddito di cittadinanza) o piuttosto interpretati come un tentativo, senza successo, di superamento

della disputa tra selettività e universalismo (è questo il caso dell'imposta negativa sul reddito) non hanno finora ottenuto applicazione pratica, essi racchiudono delle indubbe potenzialità e apportano un contributo fondamentale al dibattito in atto sulle forme più opportune di riforma del sistema di welfare. Questi aspetti possono essere valutati nel migliore dei modi dopo aver illustrato i principali argomenti pro e contro la selettività e l'universalismo.

1.2 Le ragioni della selettività

La principale motivazione utilizzata dai difensori dei programmi di spesa selettivi riguarda la loro maggiore *efficienza* (intesa in questo caso specifico come la capacità dei trasferimenti di raggiungere gli individui selezionati come target) ed *efficacia* (capacità di ridurre la povertà) rispetto alle misure universali.

Prima di valutare questa posizione per mezzo di un'analisi grafica, richiamiamo in breve i principali strumenti teorici di cui avremo bisogno. Per valutare l'efficienza delle erogazioni ricorriamo ai tre indicatori suggeriti da Beckerman²:

- *vertical expenditure efficiency*, che indica quanta parte della spesa complessiva è indirizzata agli individui poveri (a coloro cioè che dispongono di un reddito inferiore ad un certo livello, che definisce la *linea della povertà*);
- *poverty reduction efficiency*, ossia la quota di spesa assistenziale che risulta nella copertura del divario tra il reddito delle persone povere, o almeno di una parte di esse, e la linea delle povertà;
- *spillover*, cioè l'eccesso di spesa rispetto a quella necessaria per permettere ai poveri di raggiungere la soglia della povertà .

Per quanto concerne invece l'aspetto dell'efficacia scegliamo come indicatore, tra i molti utilizzati in letteratura, quello di *poverty gap efficiency*, che misura la riduzione proporzionale del poverty gap a cui si assiste per effetto dei trasferimenti.

² Vedi S. Toso (2000)

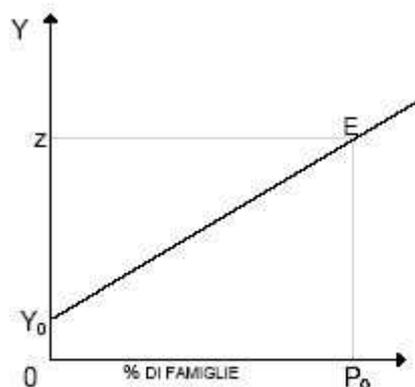


Figura 1.1

Il grafico nella figura 1.1 rappresenta la situazione di partenza del modello qui stilizzato. La retta Y_0E ci dice, in ogni suo punto, la quota di famiglie rispetto alla popolazione complessiva (la percentuale cumulata delle famiglie, ordinate per livelli crescenti di reddito, rispetto al totale è indicata sull'asse delle ascisse) che rientra in una certa fascia di reddito³ (da leggere sull'asse delle ordinate). Indicando con z il livello di reddito che definisce la soglia della povertà, possiamo quantificare in P_0 la percentuale di famiglie che vive in condizioni di povertà.

Analizziamo ora, come esempio di misura di sostegno al reddito selettiva, l'introduzione di uno schema di reddito minimo garantito, che consiste nell'erogazione di un sussidio monetario che permetta alle famiglie povere di raggiungere un dato livello di reddito.

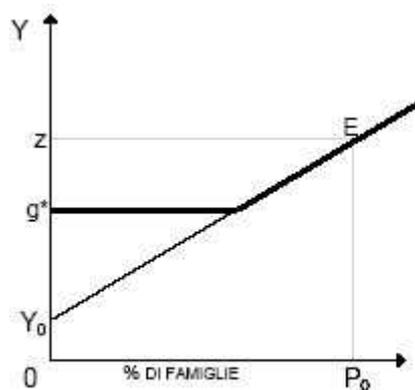


Figura 1.2

³ Supponiamo qui una funzione di densità di frequenza uniforme per redditi maggiori o uguali a Y_0

Supponendo che la sostenibilità finanziaria di tale schema di spesa richieda il rigoroso rispetto di un vincolo di bilancio, immaginiamo che il sussidio introdotto non sia sufficiente a garantire a tutti i poveri una completa copertura del poverty gap, ma che riesca solamente ad assicurare ad una quota di essi il raggiungimento di un livello di reddito g^* (Figura 1.2).

Questa misura quindi non è completamente efficace nell'eliminare la povertà (la poverty gap efficiency è minore dell'unità). In termini di efficienza invece il reddito minimo garantito non presenta alcun problema, la spesa è mirata esclusivamente al gruppo target e sono assenti trasferimenti "non strettamente necessari": facendo riferimento ai suddetti indicatori di efficienza ciò significa che la vertical expenditure efficiency e la poverty reduction efficiency sono entrambe pari all'unità, mentre lo spillover è nullo.

Consideriamo adesso il caso di una misura di sostegno al reddito autenticamente universale, esteso a tutti i cittadini indipendentemente da criteri categoriali ed economici. L'introduzione di tale tipologia di sussidio si traduce graficamente (vedi Figura 1.3) in una nuova retta rappresentante la funzione di reddito disponibile Y_1F , parallela rispetto alla retta iniziale Y_0E , ma traslata verso l'alto rispetto ad essa: tutti vedono aumentare il proprio reddito di un entità pari a quella del trasferimento in somma fissa.

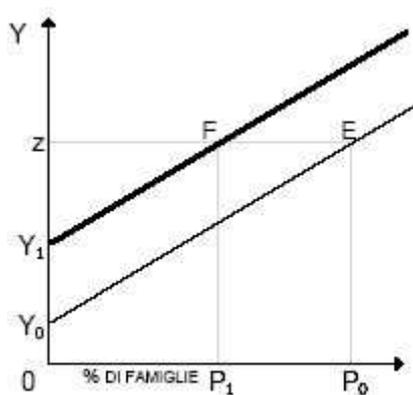


Figura 1.3

Come è evidente questo schema di spesa assistenziale riduce la quota di famiglie povere ma non risulta pienamente soddisfacente dal punto di vista dell'efficacia, non riuscendo a colmare interamente il poverty gap. Ciò che è peggio, però, è che esso ha delle conseguenze negative sotto il profilo dell'efficienza: il livello di vertical expenditure

efficiency e di poverty reduction efficiency sono inferiori a uno e lo spillover è positivo, dato che il sussidio universale è, per sua propria natura, destinato a tutte le famiglie, anche quelle non povere e che esso viene erogato ad alcune famiglie povere (nello specifico la quota di famiglie comprese tra P_1 e P_0) in misura superiore a quella necessaria per raggiungere la soglia di povertà.

A parità di spesa è evidente quindi come le misure di sostegno al reddito basate sul means testing siano più efficienti, ossia più mirate agli individui che vivono in condizioni di povertà, rispetto ai programmi universali, che invece andrebbero a migliorare le condizioni anche di coloro che possiedono un reddito medio-alto. Le prime sono anche più efficaci nel ridurre la povertà, infatti, se il vincolo di bilancio lo permettesse, sarebbe possibile azzerare il poverty gap senza compromettere in alcun modo l'efficienza di tali misure di spesa, al contrario dei sussidi di carattere universale che, come è facilmente osservabile dal grafico precedente, pur riuscendo a raggiungere il massimo grado di efficacia, porrebbero comunque un problema di trade-off tra efficacia ed efficienza.

La minore onerosità in termini di spesa pubblica è una seconda ragione che potrebbe portare a preferire schemi di welfare a carattere selettivo, e che probabilmente ha ricoperto un importante ruolo nell'orientare in tal senso le decisioni di policy nel corso degli anni ottanta, un decennio nel quale i governi di paesi occidentali hanno iniziato ad assumere il rigore di bilancio come uno dei propri obiettivi primari. Ci avvaliamo nuovamente dell'analisi grafica per meglio illustrare questo punto (Figura 1.4). Sull'asse delle ascisse indichiamo il reddito disponibile del soggetto prima dell'erogazione del sussidio (Y_{pre}); sull'asse delle ordinate misuriamo invece il reddito disponibile del soggetto aumentato del trasferimento (Y_{post}). Se Y_{max} indica il livello di reddito più elevato nella popolazione, possiamo immaginare di fissare la linea della povertà ad un livello di reddito pari a P (ossia la metà del reddito pro capite della collettività, indicato nel grafico da Y_m).

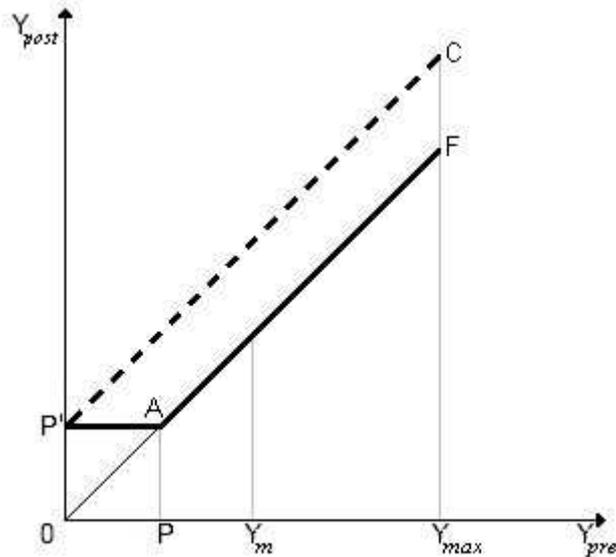


Figura 1.4

La distribuzione del reddito iniziale (evidentemente supposta uniforme) è rappresentata dalla retta OF . Dopo l'introduzione di una misura selettiva di sostegno al reddito la nuova distribuzione del reddito diventa invece $P'AF$: il trasferimento, indirizzato esclusivamente ai soggetti poveri, permette loro di raggiungere la soglia della povertà. In termini grafici, possiamo visualizzare il dispendio di risorse pubbliche necessario per finanziare il programma di spesa in questione nell'area $OP'A$. Confrontiamo poi tale risultato con gli effetti dell'attuazione di una politica assistenziale di carattere universale che voglia raggiungere lo stesso risultato, quello di eliminare completamente la povertà. Un sussidio di questo genere determinerebbe una distribuzione del reddito $P'C$, con una ben maggiore onerosità per il bilancio dello stato, rappresentata dall'area $0FCP'$. Questo modello, per quanto stilizzato, non solo evidenzia l'alto livello di spesa complessiva necessario per finanziare schemi di sussidio incondizionati, ma lascia trasparire anche un secondo ordine di problemi, legati alla creazione di aspettative di spesa generalizzate e quindi alla tendenziale crescita nel tempo della spesa pubblica, con tutte le conseguenze del caso. Si potrebbe per esempio giungere a fissare il sussidio universale a livelli irrisori, pur di salvaguardarne la sostenibilità finanziaria, oppure inasprire la tassazione al fine di raccogliere risorse sufficienti, aumentando però anche gli effetti distorsivi dell'eccesso di pressione fiscale.

Un ultimo aspetto che i sostenitori delle misure di spesa selettive mettono in luce è quello riguardante il loro effetto positivo sulla redistribuzione tra soggetti diversi, cosiddetta redistribuzione interpersonale., al contrario dei sistemi universali (ma

comunque condizionati al soddisfacimento di criteri categoriali) esistenti, la cui natura sia previdenziale sia assistenziale tende a favorire la redistribuzione intrapersonale, ossia relativa a diverse fasi della vita di uno stesso soggetto.

1.3 Le ragioni dell'universalismo

Gli interventi assistenziali selettivi, tuttavia, presentano anche una varietà di svantaggi, che, specularmente, vengono assunti come punti di partenza dai sostenitori dell'universalismo per giustificare la propria posizione.

Un primo ordine di problemi legato ai programmi di spesa selettivi, che l'adozione di un sussidio universale incondizionato rimuoverebbe completamente, è quello concernente la cosiddetta *poverty trap* (Figura 1.5).

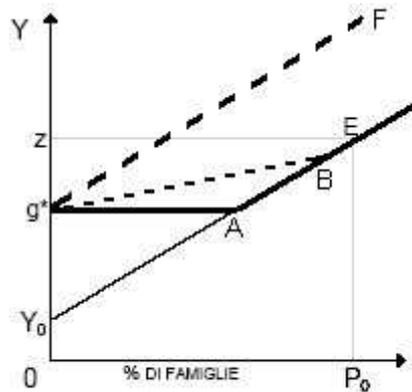


Figura 1.5

Posto che, per sua natura, una misura selettiva dipende dalla condizione economica del potenziale beneficiario, e dal suo effettivo stato di bisogno, è evidente che un qualsiasi aumento del reddito da lavoro del soggetto si traduce automaticamente in una riduzione del sussidio stesso, e i soggetti poveri non hanno incentivi a produrre reddito.

Nel caso esemplare del reddito minimo garantito presentato in precedenza è possibile notare che, per tutti i soggetti poveri il cui reddito lordo iniziale è inferiore a g^* , il reddito disponibile *ex post* è costante e pari a g^* , questo perché il sussidio è applicato con un'aliquota di sottrazione del 100% (un'unità in più di reddito equivale ad un'unità in meno di sussidio). Una possibile misura correttiva potrebbe consistere nel ridurre tale aliquota di sottrazione, facendo assumere al segmento g^*A una pendenza positiva, fino a raggiungere, per esempio, la posizione g^*B . In questo caso i soggetti poveri che prima ricevevano il sussidio avrebbero nuovamente un incentivo a produrre reddito,

dato che esso andrebbe ad aumentare il reddito disponibile. Si potrebbero però avere degli effetti disincentivanti riguardanti le famiglie povere che prima non beneficiavano dell'assistenza pubblica (ossia quella quota di famiglie povere compresa tra i punti C e D). Questi soggetti, infatti, vedendo crescere l'imposta marginale gravante sul proprio reddito lordo sarebbero portate a diminuire il proprio sforzo nel produrre reddito da lavoro. Il modo migliore per evitare la "trappola della povertà" appare quindi quello di estendere il sussidio a tutti in modo incondizionato; ciò porterebbe ad una situazione, identificata graficamente dalla semiretta g^*F , parallela alla semiretta iniziale Y_0E , in cui il reddito dei poveri è assoggettato ad un'aliquota marginale effettiva nulla: non vi è alcun disincentivo a produrre reddito aggiuntivo, dato che esso rimarrebbe pienamente disponibile.

E' ancora una volta chiaro come il ricorso ad un sussidio universale, per sfuggire alla *poverty trap*, richieda una maggiore disponibilità di spesa pubblica. Non va dimenticato però che anche i sussidi ispirati a criteri di selettività hanno i propri costi, spesso difficili da quantificare, poiché attinenti in gran parte ad una dimensione sociale e psicologica. L'indispensabile attuazione di procedure di controllo e di accertamento dei requisiti economici richiesti implica un'attività amministrativa particolarmente lesiva della privacy dei potenziali beneficiari del sussidio. Inoltre gli schemi assistenziali selettivi minerebbero la coesione interna alla società, spaccandola in due: un ceto che si autorappresenta come classe produttiva, che contribuisce all'accumulazione di risorse economiche ma non usufruisce poi dei sussidi che per mezzo di esse vengono finanziati e messi in atto; dall'altra parte i cittadini "di categoria inferiore", dipendenti dall'assistenza pubblica, con tutte le conseguenze del caso, facilmente immaginabili, in termini di minore autostima personale e di stigma sociale.

Una misura autenticamente universale, invece, sarebbe del tutto aliena da tale ordine di problemi; non solo: essa avrebbe anche degli effetti positivi tanto a livello sociale quanto individuale, ponendo le basi materiali per l'affermazione diffusa e lo sviluppo di diritti individuali di cittadinanza, che si rivelerebbero al tempo stesso un "collante sociale" e una garanzia di maggiori libertà individuali.

Un altro effetto positivo derivante dalla rinuncia ad un sistema improntato alla selettività, a favore di un sistema di welfare ispirato a criteri universali va identificato nella maggiore semplicità amministrativa del secondo, che garantirebbe un risparmio

nei costi e una più efficace raccolta e gestione delle informazioni da parte della pubblica amministrazione. L'esistenza di asimmetrie informative è causa di errori nell'identificazione dei possibili destinatari del sussidio di tipo selettivo: soggetti che pure sono in possesso dei requisiti richiesti non vengono ammessi al godimento del beneficio (falsi negativi), mentre altri non aventi diritto verrebbero inclusi nei destinatari (falsi positivi). L'eliminazione poi dei meccanismi di controllo e valutazione dei requisiti economici e categoriali richiesti, avrebbe come conseguenza una gestione amministrativa della spesa meno onerosa e uno snellimento delle procedure. Alcuni sostenitori dell'universalismo vanno oltre, sostenendo l'opportunità di un sistema integrato *tax-benefit*, con l'erogazione per esempio di un sussidio incondizionato accompagnata da un'imposta proporzionale sul reddito, con conseguente abolizione di tutti gli istituti basati sul means testing. Analizzeremo, in modo più approfondito, un esempio di sistema integrato, quale la negative income tax, nel capitolo seguente.

2. L'IMPOSTA NEGATIVA SUL REDDITO

2.1 Descrizione della proposta

Tra le numerose proposte di riforma del welfare in senso universale, la *negative income tax* merita sicuramente un posto di rilievo, se non altro considerata la grande eco che ha avuto nel mondo accademico (riverberatasi in parte anche su quello politico), nel quale ha suscitato tanto consensi entusiastici quanto dure critiche. E non poteva essere altrimenti, considerato che il primo economista a lanciare tale proposta fu, nel 1962, il premio Nobel, e paladino del liberismo, Milton Friedman. Nel XII capitolo della sua opera "Capitalismo e libertà", capitolo riguardante "L'alleviamento della povertà", Friedman scrive che:

se l'obiettivo è quello dell'alleviamento della povertà, noi dobbiamo dar vita ad un programma inteso ad assistere i poveri. [...] Il programma, cioè, dovrebbe essere diretto ad assistere i singoli in quanto tali e non come membri di un dato gruppo professionale o di un dato gruppo di età o di un dato gruppo di livello salariale o di date industrie od organizzazioni sindacali. [...] In secondo luogo, nella misura del possibile, il programma dovrebbe operare attraverso il mercato, senza distorcere il mercato stesso o impedire il suo funzionamento. [...] Il congegno che meglio di altri sembra giustificato sotto il profilo puramente tecnico è quello di un'imposta negativa sul reddito.⁴

⁴ Friedman (1962)

La definizione di negative income tax nasce in contrapposizione alla positive income tax, in base alla quale lo stato esige una porzione di reddito che cresce all'aumentare di esso. Al contrario lo schema di imposizione negativa prevede che lo stato paghi al soggetto un certo ammontare di denaro, che si riduce per redditi via via maggiori. E' per questa ragione che la NIT rappresenta un tipico esempio di programma integrato sussidi-imposte.

Forniamo ora una formalizzazione del modello di negative income tax⁵. Inizialmente va definita una certa soglia di riferimento, detta *break-even point* che indichiamo con Y^* , la quale va dedotta dalla base imponibile prima dell'applicazione dell'aliquota t (supponendo un'imposizione sul reddito di tipo proporzionale). Quindi, per soggetti con un reddito iniziale inferiore a tale soglia, l'imposta è negativa, diventa cioè un sussidio; i soggetti il cui reddito è maggiore del *break-even point* devono invece versarne una quota allo stato. In formula, nel caso di un soggetto con reddito generico Y , l'imposta (in questo caso c'è coincidenza tra imposta lorda e imposta netta) è pari a:

$$T = t(Y_{pre} - Y^*)$$

Di conseguenza il reddito disponibile *ex post* sarà:

$$Y_{post} = Y_{pre} - T = tY^* + (1 - t)Y_{pre}$$

Una rappresentazione grafica è data dalla Figura 2.1. La bisettrice OA individua il luogo dei punti in cui non vi è né sussidio né tassazione ($Y_{pre} = Y_{post}$). È evidente come il prelievo fiscale T sia funzione di tutti i redditi: al di sotto del valore di *break-even* tale funzione di imposta $T(Y)$ assume valore negativi, ossia dà luogo a trasferimenti, tanto minori quanto più Y_{pre} è vicino a Y^* ; per valori di reddito superiori alla soglia Y^* tali trasferimenti si azzerano e il soggetto in questione diventa un contribuente netto.

⁵ Cfr. P. Bosi (2003)

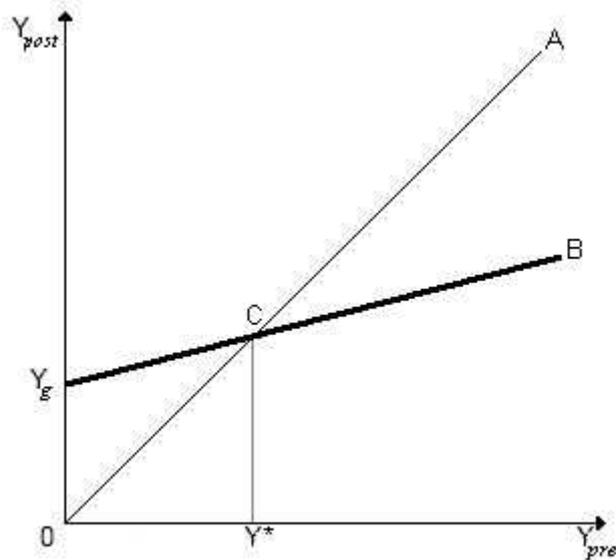


Figura 2.1

Friedman rileva almeno sei aspetti positivi della negative income tax.

Innanzitutto egli guarda con favore il carattere incondizionato della proposta, che fornirebbe un sussidio alle famiglie bisognose indipendentemente da qualsiasi criterio categoriale. Tale sussidio, inoltre, avrebbe natura monetaria, caratteristica generalmente preferita dai beneficiari rispetto a trasferimenti in natura. Un ulteriore vantaggio dell'imposizione negativa sul reddito sarebbe quello di evitare ogni distorsione ai prezzi di mercato, come invece farebbero, inevitabilmente, altre misure di supporto economico quali salari minimi, tariffe, aiuti all'agricoltura. Dalla prospettiva liberista di Friedman, poi, diventa particolarmente importante la possibilità di snellire la macchina burocratica statale e tagliare i costi amministrativi con la completa integrazione dell'imposta negativa all'interno del sistema generale di imposizione positiva sul reddito. Ancora in quest'ottica, ad ogni modo, l'aspetto che l'economista americano enfatizza (si tratta peraltro di un aspetto peculiare della sua proposta di riforma di welfare, non di una caratteristica fondamentale della NIT in quanto tale) è un altro: l'imposta negativa potrebbe e dovrebbe sostituire i molteplici istituti assistenziali vigenti, di qualsiasi natura essi siano, e, in una prospettiva di medio periodo, sostituire perfino il sistema pensionistico pubblico. Un ultimo vantaggio dell'imposta negativa sarebbe, infine, quello di evitare, almeno in parte la *poverty trap*. Lo stesso Friedman scrive, riferendosi al "congegno" da lui proposto:

Come tutte le altre misure intese all'alleviamento della povertà, esso riduce l'incentivo per le persone assistite ad aiutarsi da sé, ma non elimina interamente questo incentivo, come invece avverrebbe con un sistema di

integrazione dei redditi fino a un dato minimo fisso. Ogni dollaro in più guadagnato significa sempre moneta in più disponibile per la spesa.⁶

Abbiamo già accennato nel capitolo precedente a questa caratteristica, riferendoci alla generalità dei sistemi universali; vale la pena comunque approfondire tale aspetto per quanto riguarda il caso specifico della NIT, in quanto una siffatta analisi può costituire un utile punto di partenza per una successiva descrizione degli effetti che l'introduzione dell'imposta negativa può avere sul mercato del lavoro.

2.2 Gli effetti sull'offerta di lavoro

Rappresentiamo graficamente gli effetti della NIT sull'incentivo a lavorare (Figura 2.2), misurando sull'asse delle ascisse il tempo libero di cui gode il soggetto (indicato con L , dall'inglese *leisure*). Equivalentemente possiamo misurare sul medesimo asse, ma in senso inverso, anche le ore di lavoro, che quindi aumenteranno man mano che ci avviciniamo all'origine 0. Sull'asse delle ordinate misureremo invece il livello di reddito Y , che aumenta all'aumentare delle ore lavorate, come mostrato dalla retta $ADD'F$. Il segmento CD rappresenta l'effetto di una imposta negativa con aliquota pari al 100%: lo stato assicura a tutti, anche a chi lavora zero ore, un livello di reddito pari a C , salvo poi esigere 1 \$ del sussidio per ogni dollaro di reddito guadagnato. In questo caso una funzione di utilità individuale (rappresentata in figura dalla curva di indifferenza inferiore) potrebbe essere massimizzata o in corrispondenza del punto C , in cui il soggetto non lavorerebbe, oppure su uno qualsiasi dei punti del segmento $DD'F$. Introducendo ora una NIT con un'aliquota inferiore al 100%⁷ verrebbe ridotto l'incentivo a non lavorare e l'offerta di lavoro potrebbe aumentare, dato che coloro che in precedenza massimizzavano la propria utilità in C ora si troveranno invece nella situazione indicata dal punto E , come indicato in figura dalla freccia numero 1, e lavoreranno per un certo ammontare di ore. Accettando questa conclusione si potrebbe allora affermare che l'imposta negativa pone un problema di trade off tra incentivi al lavoro e costi per lo stato: fissando il sussidio ad un livello non irrisorio, nell'interesse di tutti coloro che non hanno altre forme di reddito, richiederebbe uno sforzo finanziario non indifferente ed impedirebbe allo stato di diminuire sensibilmente l'aliquota

⁶ Friedman (1962)

⁷ Friedman ha più tardi proposto di fissare un'aliquota del 50% e il sussidio per una famiglia di 4 persone a 3600 \$ annui (in dollari del 1978). In questo modo il trasferimento si azzererebbe nel punto D' corrispondente ad un reddito di 7200 \$.

d'imposta; dovrebbe così rinunciare agli effetti positivi che l'adozione di un'aliquota d'imposta negativa piuttosto bassa potrebbe avere sul mercato del lavoro.

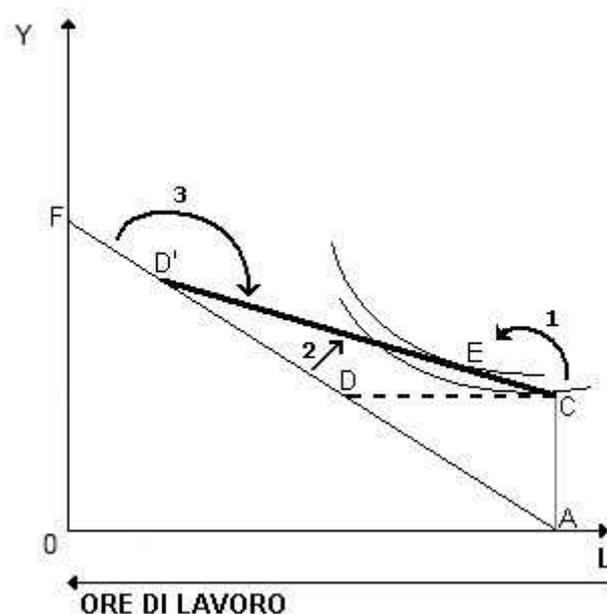


Figura 2.2

In realtà gli effetti della NIT sugli incentivi alla produzione di reddito da lavoro potrebbero non limitarsi a quanto appena descritto dato che gli effetti di una bassa aliquota d'imposta negativa potrebbero non essere univoci. Infatti, è altrettanto evidente che ci sono alcuni soggetti, che in precedenza si collocavano sul segmento DD' (decidendo cioè di lavorare e rinunciando al trasferimento statale) che in seguito all'abbassamento dell'aliquota di imposizione negativa hanno la possibilità di scegliere una combinazione con reddito più alto e meno ore di lavoro (freccia numero 2) o ancora altri individui che potrebbero decidere di rinunciare ad una piccola parte del proprio reddito in cambio di molto più tempo libero (freccia numero 3). In questi due casi allora una riduzione dell'aliquota della negative income tax spingerebbe alcuni soggetti, che prima ne rimanevano esclusi, ad usufruire del sistema di assistenza e a diminuire la propria offerta di lavoro. Complessivamente se ne deduce che l'effetto dell'imposta negativa sull'offerta di lavoro è incerto. Inoltre non è necessariamente legato ai costi dell'eventuale riforma: se, infatti, i movimenti 2 e 3 fossero relativamente più frequenti del movimento 1, si potrebbe avere una situazione nella quale ad una riduzione di aliquota della NIT farebbe sì seguito un aumento dei costi ma anche una

diminuzione dell'offerta di lavoro, cosa che confuterebbe l'ipotesi del trade off tra incentivi al lavoro e costi per il bilancio statale.

L'indeterminatezza dell'effetto che l'introduzione della NIT avrebbe sull'offerta di lavoro sarebbe confermata da alcuni dati empirici, provenienti tanto da simulazioni quanto da vere e proprie sperimentazioni pratiche di negative income tax effettuate negli anni Settanta.⁸

Dal punto di vista teorico la spiegazione di tale indeterminatezza concerne l'aliquota marginale di imposta e il fatto che essa non si modifichi in modo uniforme conseguentemente all'introduzione dell'imposta negativa. Prendiamo ancora una volta come esempio il modello rappresentato graficamente nella figura 1.7: i soggetti che si collocavano inizialmente nel punto C, dopo la riduzione dell'aliquota della NIT dal 100% ad un tasso inferiore osserveranno una diminuzione della propria aliquota marginale d'imposta, al contrario di coloro che inizialmente si trovavano sul segmento DD', per i quali l'aliquota marginale d'imposta sul reddito aumenterà.

Va inoltre considerato che la società nel suo complesso potrebbe preferire un'imposta negativa dall'aliquota bassa indipendentemente da eventuali conseguenze negative che essa potrebbe generare sull'offerta di lavoro. Se per esempio si definisse come obiettivo primario quello di avere il più alto numero di persone che lavorino almeno un certo ammontare di ore, si accetterebbe anche una NIT con un'aliquota bassa che però porterebbe molti lavoratori dal basso reddito a diminuire la propria offerta di lavoro con una conseguente diminuzione della quantità di lavoro prestato complessivamente. Come affermato da Moffitt:

L'insegnamento da trarre per la policy è che l'imposta negativa sul reddito potrebbe aumentare l'offerta di lavoro:

- per alcuni gruppi e non per altri;
- in corrispondenza di alcuni livelli di sussidio e non di altri;
- in presenza di alcune distribuzioni di reddito e non di altre, relativamente al numero di famiglie collocate sui differenti punti del vincolo di bilancio.

Come risultato, gli effetti della negative income tax sull'offerta di lavoro possono essere differenziati per paesi diversi, gruppi diversi e possono variare nel corso del tempo.⁹

Possiamo allora concludere che il dibattito riguardante l'implementazione di una riforma del Welfare quale l'introduzione della NIT non può basarsi esclusivamente su

⁸ Alcuni dati e considerazioni a riguardo sono disponibili in Moffitt (2002)

⁹ Moffitt (2002). La traduzione è mia.

considerazioni relative all'aliquota, al livello di sussidio e agli effetti sul mercato del lavoro; vanno tenuti in conto anche altri aspetti, come la distribuzione di preferenze della popolazione, la funzione di benessere sociale, l'elasticità della curva di offerta di lavoro. Un approccio basato sulla teoria della public economics può permettere di approfondire la nostra analisi e di prendere in considerazione anche gli ulteriori aspetti cui si è appena accennato¹⁰.

2.3 La questione del finanziamento

Dopo aver offerto una panoramica sulle possibili dinamiche lavorative che potrebbero scaturire dall'implementazione della negative income tax, rimane da approfondire quantomeno una seconda macro-questione, fondamentale, a ben vedere, anche più della precedente: la questione di come dovrebbe essere finanziata una siffatta riforma del welfare.

Come spiegato in precedenza l'attuazione della NIT può essere vista a tutti gli effetti come una riduzione al di sotto del 100% del *withdrawal rate*. Van der Ploeg e Bovenberg, in un loro breve ma pungente articolo dall'evocativo titolo "Against the basic instinct", elencano 3 "buone ragioni" del perché, la riduzione potrebbe rivelarsi costosa. Oltre ad una generica critica all'incondizionalità dei benefici (lo stato, operando trasferimenti in moneta anche a "coloro che non ne hanno bisogno" opererebbe come un "Babbo Natale nella sua versione peggiore"), i due argomenti più specifici che essi apportano sono:

1. dato un certo livello di sussidio, un più basso withdrawal rate richiederebbe una deduzione di imponibile (ciò che avevamo definito in precedenza come break-even point) più alta, graficamente (vedi Figura 1.6) ciò si tradurrebbe in uno spostamento verso destra della soglia rappresentata da Y^* ; con conseguente maggiore inclinazione della semiretta CB e incremento dei costi (rappresentati dall'area del triangolo OY_gC);
2. una riduzione dell'aliquota di imposta negativa sul reddito ridurrebbe l'onere di imposta medio gravante sui soggetti che hanno un reddito superiore a Y^* .

Evidentemente le decisioni riguardanti il finanziamento della negative income tax implicano una scelta tra una bassa aliquota marginale di tassazione e un alto livello di

¹⁰ Utilizzeremo alcuni degli strumenti analitici in questione nel capitolo successivo, per analizzare la proposta del dividendo sociale. Sotto alcune condizioni, comunque, le indicazioni espresse nel capitolo successivo possono essere utilmente riferite anche al meccanismo della negative income tax.

trasferimenti statali. Anche se, come si è argomentato nel paragrafo precedente l'esistenza di un trade off negativo tra i costi che la NIT imporrebbe al bilancio pubblico e gli incentivi a lavorare di più potrebbe non essere del tutto plausibile, è innegabile invece l'esistenza di un trade off tra equità ed efficienza. Facendo ancora riferimento allo scritto dei due economisti olandesi, possiamo allora distinguere tra due diversi atteggiamenti che i sostenitori della NIT assumono nel confrontarsi con il problema di tale trade off.

Una posizione “di destra” consiste nel preferire un basso livello medio d'onere d'imposta e conseguentemente di deduzione d'imponibile iniziale e di sussidio.

Infatti le versioni di destra del basic income sono uno spudorato pretesto per tagliare i sussidi e distrarre l'attenzione dai bisogni dei soggetti più vulnerabili all'interno della società.¹¹

Una policy del genere incoraggerebbe gli individui a rivolgersi al settore privato, che però necessita di essere regolamentato al fine di limitare gli effetti negativi delle asimmetrie informative. Se, come è prevedibile, venisse montata una pressione politica per ottenere una previdenza sociale addizionale, offerta dal settore pubblico, a favore dei gruppi sociali più vulnerabili, ed avesse successo nell'ottenerla, uno dei principali vantaggi della negative income tax, quello dei minori costi amministrativi, sarebbe vanificato.

Da un altro punto di vista, etichettabile come “di sinistra”, sarebbe invece preferibile optare per un livello del sussidio sufficientemente alto, da ottenere per mezzo di un maggiore livello di break-even point. La conseguente riduzione del gettito fiscale dovrebbe essere controbilanciata da un adeguato aumento dell'aliquota impositiva. Così facendo sarebbero i gruppi con un reddito medio e alto a sopportare i maggiori costi imposti dalla NIT, piuttosto che il settore pubblico. Lo stato cioè si approprierebbe di una quota crescente del reddito, i lavoratori reagirebbero con una moderazione delle richieste salariali e ci sarebbe quindi ad un aumento della domanda di lavoro (posto che il mercato del lavoro non sia perfettamente concorrenziale, ma che in esso assumano fondamentale importanza i rapporti di forza esistenti tra sindacati e imprese). Non mancherebbero comunque gli effetti negativi, da identificare essenzialmente in minori incentivi, soprattutto per i giovani, ad investire sulla propria persona, migliorando le

¹¹ Van der Ploeg e Bovenberg (1996)

proprie capacità professionali e il proprio livello di istruzione; potrebbe infatti divenire preferibile per molti di essi la scelta di usufruire del sussidio pubblico e di affiancare ad esso un lavoro part-time, presumibilmente poco qualificato. In realtà quest'ultima critica riflette un punto di vista tradizionale, ispirato ad una concezione "economicista" e piuttosto restrittiva del concetto di capitale umano e fermamente improntato al rispetto dell'etica del lavoro che, come si argomenterà nell'ultima sezione di questo elaborato, alla luce dell'attuale crisi del paradigma fordista-taylorista, potrebbe rivelarsi un tabù da infrangere piuttosto che un baluardo da difendere.

2.4 Un rimedio alla disputa tra selettività e universalismo?

In fin dei conti l'imposta negativa sul reddito sembra essere considerata una sorta di rimedio miracoloso del quale si tessono le lodi da più parti ma che nessuno riesce mai a realizzare in modo compiuto. Da questo punto di vista una riforma del welfare modellata sulla negative income tax verrebbe salutata da molti come un rimedio alla disputa tra selettività e universalismo. La negative income tax non creerebbe problemi di scarsa coesione sociale, di stigma, di errata inclusione o esclusione dai benefici e per di più, se affiancata dalla contestuale abolizione dei vigenti schemi assistenziali selettivi, porterebbe ad una diminuzione delle aliquote marginali d'imposta per i livelli bassi di reddito. Non vanno sottovalutate però alcune serie difficoltà: sarebbe difficile concepire, per esempio, l'assenza di sussidi speciali per situazioni obiettivamente "difficili" (per esempio dovute a handicap o a scarsa autosufficienza nel caso di persone anziane), e quindi l'alleggerimento burocratico e il risparmio in termini di costi amministrativi andrebbero fortemente ridimensionati rispetto a quanto auspicato inizialmente. Si creerebbero poi nuovi problemi di ordine amministrativo per tentare di conciliare l'imposizione fiscale, normalmente calcolata su base individuale, con il ruolo assistenziale della negative income tax, che potrebbe essere più efficace se operasse a livello di nucleo familiare. Ma, e questo è l'aspetto più dolente, tutti i problemi relativi al means testing che abbiamo esposto in precedenza non verrebbero risolti ma solamente trasferiti sul piano fiscale. Il sistema assistenziale nel suo complesso, rappresentato ora unicamente dallo schema di imposizione negativa, dipenderebbe dall'accertamento di un unico criterio: il livello di imponibile dichiarato. La situazione patrimoniale del soggetto, criterio decisivo negli schemi di sussidio selettivi, perderebbe completamente di importanza, ai fini della valutazione dell'effettivo stato di bisogno del

potenziale beneficiario. Il meccanismo di tassazione personale, il cui buon funzionamento è già un punto nevralgico nell'organizzazione attuale del sistema di welfare, diventerebbe ancor più importante e delicato. Troppo, considerate le continue difficoltà recenti da risolvere (come sottovalutare la portata di questioni come la lotta all'evasione e l'accertamento effettivo dei redditi da lavoro indipendente?) e il fatto che far dipendere l'intero sistema di redistribuzione solo dall'imposta personale creerebbe perfino maggiori incentivi alla frode fiscale.

Non solo la negative income tax non elimina la prova dei mezzi, ma essa differisce da altri schemi di natura autenticamente universale anche per le motivazioni teoriche di base. Come detto è proprio la ricezione dell'ideale universalista a segnare il passaggio dai vecchi sistemi di stato sociale di tipo assistenziale e residuale, il cui fine è quello di fornire dei sussidi appena sufficienti a garantire un livello minimo di risorse, al moderno welfare dall'impostazione istituzionale-redistributiva, che si pone l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini uno standard di vita adeguato, da valutare in termini di povertà relativa, piuttosto che assoluta. L'istituto della negative income tax, così come ideato e proposto da Friedman, è esplicitamente ispirato a ragioni di ordine assistenziale e ad una visione dello stato sociale residuale:

Uno dei mezzi per alleviare la povertà, e per molti rispetti il più accettabile di tutti, è quello della carità privata. [...] Ma tutto ciò diventa molto più difficile nelle vaste comunità impersonali che sempre più stanno diventando il tratto distintivo e predominante della nostra società. [...]

[I]o accetto questo genere di ragionamento a giustificazione dell'azione pubblica di alleviamento della povertà: cioè un'azione intesa, per così dire, a stabilire una base minima di livello di vita per tutti i membri della comunità.¹²

In conclusione appare innegabile che l'imposta negativa sul reddito è uno schema universale solo in apparenza.¹³

3. IL DIVIDENDO SOCIALE

3.1 Origini storiche e radici ideologiche

Un secondo schema di redistribuzione del reddito a carattere universale è il dividendo sociale; esso affonda le proprie radici in un ambito teorico del tutto diverso da quello liberista sotteso alla negative income tax; non a caso due dei primi, autorevoli

¹² M. Friedman (1962)

¹³ Vedi R. Targetti Lenti (2000)

economisti che hanno dato corpo a questa proposta di “riformismo radicale”, i premi Nobel James Meade e Joan Robinson, provengono entrambi dallo storico circolo di Keynes. Pure nella differenza dei due approcci, il fine a cui aspirano i modelli di dividendo sociale è lo stesso, e di chiara matrice keynesiana: “riuscire a sviluppare risorse anche laddove il mercato capitalistico non è in grado né vuole intervenire”¹⁴.

La Robinson presenta il proprio punto di vista su questo tema nel saggio del 1937 *Introduction to the Theory of Employment*, all’interno del capitolo riguardante le variazioni nell’offerta di moneta. La proposta consiste nell’istituire un dividendo sociale finanziato con la creazione di moneta:

[O]gni cittadino riceverebbe un biglietto, per esempio, di una sterlina, il primo dopo ogni sabato, essendo i nuovi biglietti emessi man mano che vengono richiesti. [...] Se c’è disoccupazione da una parte, e bisogni insoddisfatti dall’altra, perché non potrebbero eliminarsi vicendevolmente col semplice accorgimento di fornire a coloro che lo desiderano la possibilità di acquistare i prodotti dei lavoratori che altrimenti resterebbero disoccupati?¹⁵

In quest’ottica quindi il dividendo sociale sarebbe, analogamente ad un ordinario deficit di bilancio, uno strumento in grado di espandere la domanda aggregata e conseguentemente favorire l’occupazione. Un ulteriore effetto di stimolo all’attività economica, derivante dall’aumento nell’offerta di moneta consisterebbe poi dalla discesa del tasso di interesse e dall’aumento dell’attività economica. Naturalmente, ed è la stessa Robinson a metterlo in chiaro, l’attuazione di un simile schema di redistribuzione non sarebbe immune da controindicazioni, la più evidente delle quali starebbe nel privare le autorità monetarie di ogni potere di controllo del volume di moneta, lasciando l’intero sistema economico senza difese contro i (probabili) rischi di inflazione galoppante.

La versione del dividendo sociale ideata da Meade già nella prima metà degli anni trenta, si inserisce negli scritti successivi in un più ampio contesto di proposta di riforma dell’intero sistema economico e sociale vigente, tratteggiato nelle pagine dell’opera *Agathotopia*. Partendo dalla constatazione degli evidenti problemi in termini di disoccupazione e disuguaglianza sociale causati dal capitalismo, e dal netto fallimento del socialismo reale (il libro in questione è del 1989), l’economista inglese propone un nuovo sistema economico che colga il meglio di entrambi i mondi, combinando

¹⁴ Cfr. A. Fumagalli “Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza” in AA.VV.(1997)

¹⁵ J. Robinson (1937)

efficienza ed equità, pur non scivolando nel reame dell'irrealizzabile (l'isola di Agathotopia è un Buon Posto in cui vivere, e Meade vi approda mentre è alla ricerca della vicina isola di Utopia, il Posto Perfetto, che egli non riesce a trovare in Nessun Posto). Il dividendo sociale proposto da Meade consiste in un sussidio sociale incondizionato, esente da imposte, non soggetto ad alcuna eventuale riduzione o soppressione e proporzionale all'età (i bambini ricevono un trasferimento pari alla metà di quello garantito agli individui adulti). Le conseguenze positive di questa riforma, che ne giustificerebbero l'attuazione, sono almeno tre:

1. una ripartizione più equa, tra tutti i cittadini, dei proventi derivanti dal capitale. Nello stadio più avanzato di riforma della società, infatti, lo stato finanzierebbe il dividendo sociale con i ricavi provenienti dalla remunerazione del capitale: dopo aver messo in atto un processo di "nazionalizzazione alla rovescia", esso si troverebbe titolare del 50% delle risorse reali del paese, godrebbe del rendimento delle stesse ma ne lascerebbe la gestione ai privati;
2. una maggiore stabilità del reddito complessivo di ogni individuo e conseguente incentivo all'assunzione di rischio, dato che la componente rappresentata dal dividendo sociale non è influenzata dalle fluttuazioni della remunerazione;
3. possibilità per i lavoratori di adeguarsi al mercato del lavoro attuale e di accettare retribuzioni basse, spingendo così le imprese a concorrere per assumerli e favorendo la piena occupazione.

Naturalmente la socializzazione della titolarità beneficiaria, senza la gestione, del 50% dei beni economici del paese, è, come Meade scrive, "una fonte di reddito nuova e rivoluzionaria", "una caratteristica istituzionale innovativa", del tutto diversa da quelle proprie di un'economia capitalistica tipica, come l'attuale (basti pensare che è basata sul conseguimento di un credito nazionale netto nei confronti del settore privato, invece che di un debito nazionale netto!). Non a caso essa rappresenta solamente l'ultimo stadio di una più ampia evoluzione dell'istituzione del dividendo sociale descritta e desiderata da Meade. Una trattazione approfondita di tale argomento va oltre i fini di quest'elaborato e rimandiamo quindi all'opera citata. Nel prossimo paragrafo descriveremo allora un altro, possibile schema di attuazione e finanziamento del dividendo sociale, che rappresenta uno stadio sicuramente "meno evoluto" rispetto a quello Agathotopiano ma,

proprio per questo, ben più vicino ed applicabile a quella che è la realtà economica che conosciamo.

3.2 Lo schema *basic income/flat tax*

Questa forma di dividendo sociale prevede un trasferimento diretto di reddito, individuale, esente da imposta, esteso a tutti indipendentemente dalla condizione professionale, dal livello e dalla natura del reddito di cui si dispone, dalla condizione familiare e dalle caratteristiche individuali (eventualmente, come accennato in precedenza, potrebbe essere differenziato in base all'età). Nella forma pura questo reddito minimo garantito a tutti sostituirebbe poi ogni tipo di trasferimento monetario, sia esso di tipo diretto o di tipo indiretto (deduzioni o detrazioni fiscali) e sarebbe integrato e finanziato con un'imposta personale sul reddito ad aliquota unica.

Un modello stilizzato che descrive la proposta in questione è il seguente. Definiamo con S il dividendo sociale, che ricordiamo essere esente da tassazione, e con t l'aliquota della flat tax applicata al reddito disponibile Y_{pre} ; l'imposta netta per un qualsiasi individuo è:

$$T_n = tY_{pre} - S$$

Di conseguenza il reddito disponibile *ex post* sarà:

$$Y_{post} = Y_{pre} - T_n = S + (1 - t)Y_{pre}$$

Graficamente (vedi Figura 3.1), l'effetto è quello di modificare la posizione e l'inclinazione della retta del reddito *ex post*, dalla posizione iniziale $0A$ alla posizione SB . Tutti i soggetti si trovano ad avere almeno il reddito S quindi, se il dividendo sociale viene fissato in corrispondenza della soglia di povertà, si giunge ad una completa eliminazione della povertà. L'area compresa tra la retta SB e la retta a 45° SD identifica l'ammontare di risorse prelevato per mezzo dell'imposta sul reddito.

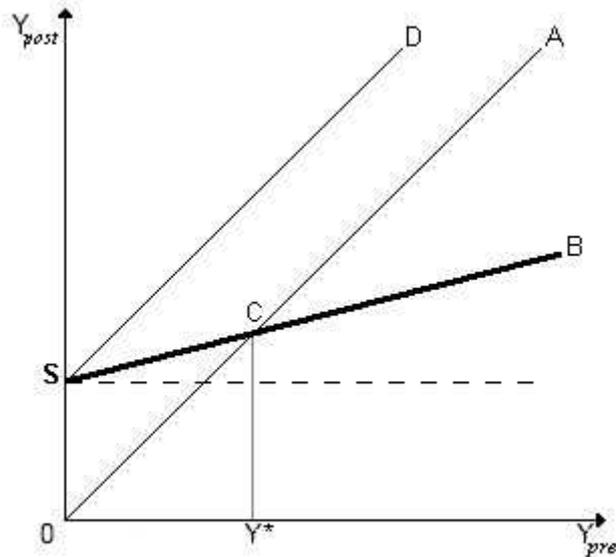


Figura 3.1

La formalizzazione del modello rende evidente che, ponendo $S = tY^*$, il dividendo sociale e la negative income tax avrebbero esattamente gli stessi effetti distributivi. Nel capitolo precedente avevamo anticipato tale legame tra le due proposte di riforma degli schemi assistenziali, ora ne è stata fornita una giustificazione analitica così come è stato messo in chiaro che le due proposte restano molto lontane sul piano dell'ispirazione teorica di base. Si era poi giunti alla conclusione che, per poter tentare di dare una risposta ai tanti interrogativi suscitati da queste proposte di riforma del welfare, e per metterne in luce gli eventuali problemi, sarebbe stato utile un approccio basato sull'economia pubblica. Per meglio chiarire quali siano i benefici dello studiare il *basic income* seguendo i vari filoni di ricerca indicati dall'economia pubblica, e anche quali siano i limiti di quest'ultima nel fornire spiegazioni conclusive, nel paragrafo seguente passeremo brevemente in rassegna i punti nodali dell'analisi di uno dei più grandi studiosi del welfare state: Anthony B. Atkinson.

3.3 Il contributo dell'economia pubblica

Un primo set di strumenti teorico-analitici forniti dall'economia pubblica, particolarmente rilevante nello studio del modello *basic income/flat rate tax*, è quello relativo alla tassazione ottimale lineare del reddito. Nello specifico il problema di base è quello di scegliere tra diverse combinazioni di *basic income*, S , e aliquota di imposta sul reddito, t , assumendo che il governo, nel prendere tale decisione, debba considerare sia il proprio vincolo di bilancio sia il lato dell'offerta. Ciò significa introdurre nel modello l'ipotesi che i contribuenti reagiscano a cambiamenti della tassazione modificando la

propria offerta di lavoro. Ipotizzando che, anche se si decidesse di non distribuire alcun sussidio ($S = 0$), l'aliquota sarebbe fissata ad un livello minimo t_0 (per finanziare le altre voci di spesa) allora la situazione sarebbe descritta dal grafico in Figura 3.2. Per poter fissare un reddito garantito positivo, nel rispetto del proprio vincolo di bilancio, lo stato sarebbe costretto ad aumentare l'aliquota t e, in assenza di risposta dal lato dell'offerta, potrebbe anche scegliere di fissare S ad un livello molto elevato, finanziandolo con un altrettanto elevato gettito fiscale (la relazione tra S e t , descritta in figura dalla semiretta t_0A , sarebbe infatti lineare).

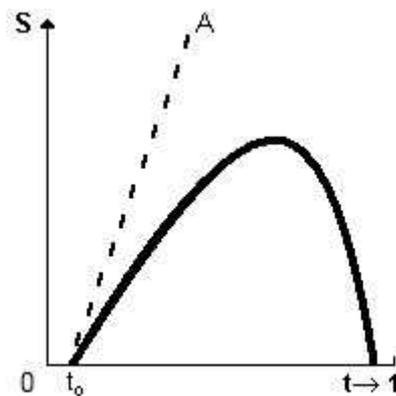


Figura 3.2

Introducendo invece la possibilità che i contribuenti reagiscano riducendo la propria offerta di lavoro, qualora l'aliquota superi un certo livello, la situazione sarebbe descritta dalla curva in grassetto, con una relazione tra t ed S inizialmente positiva, fino al raggiungimento di un massimo, cui segue infine un tratto discendente della curva, in cui al crescere dell'aliquota si riduce l'offerta totale di lavoro e quindi il gettito.

Oltre alle risposte individuali dei singoli soggetti, ciò che determina questo particolare insieme delle possibilità di scelta sono le differenze esistenti tra gli individui: ovviamente in un mondo in cui tutti gli individui siano identici, il problema di redistribuzione, cuore della proposta del *basic income*, non sussisterebbe neanche. La tipica assunzione della teoria dell'imposta ottimale, ipotizzando una funzione di offerta del lavoro ad elasticità costante e dipendente dal salario netto $w(1-t)$, è che l'elemento di diversità rilevante sia il potere d'acquisto del salario. Una seconda assunzione è che il sistema di preferenze sia identico per tutti i cittadini, quindi ogni soggetto con lo stesso salario orario offrirà la stessa quantità di ore di lavoro.

Una volta definito in questo modo il “menu of choice” il problema diventa quello di scegliere una delle possibili combinazioni di *basic income* e aliquota di imposta. L’assunzione della teoria della tassazione ottimale in questo caso è che il criterio di scelta sia finalizzato al raggiungimento di obiettivi “welfaristici”: ciò che conta è la funzione del benessere sociale ed essa dipende solo dal benessere dei singoli individui. Semplificando, si può scegliere come variabile fondamentale il valore sociale di un’unità addizionale di reddito; ciò permetterebbe di descrivere in modo sintetico i diversi metri di giudizio che i diversi autori utilizzano nel valutare l’importanza della redistribuzione. In questo senso, seguendo le osservazioni di Okun, dal punto di vista di Friedman il valore marginale sociale del reddito sarebbe uguale per tutti, determinando quindi indifferenza distributiva. Una posizione in cui al contrario tutta l’attenzione è concentrata sul soggetto più svantaggiato, sarebbe quella invece attribuibile a Rawls (anche se una simile affermazione comporta un’evidente semplificazione della ricca teoria della giustizia rawlsiana). Dopo aver formulato gli obiettivi redistributivi, legati evidentemente al perenne dilemma tra equità ed efficienza, la teoria della tassazione ottimale ci offre il procedimento per scegliere il livello ottimo di aliquota. Dal punto di vista dell’efficienza la conclusione da tenere a mente è che maggiore è l’elasticità dell’offerta di lavoro, minore è il valore ottimale di t , questo perché all’aumentare dell’elasticità, *ceteris paribus*, aumentano anche gli effetti distorsivi dell’imposta sul reddito e cioè i disincentivi a lavorare. Dal punto di vista dell’equità invece ciò che conta è il grado di disuguaglianza nei salari, quindi se esso aumentasse si dovrebbe rispondere con una maggiore aliquota fiscale e un maggiore dividendo sociale, sfocianti in una più equa redistribuzione del reddito. Appare evidente allora come una prospettiva teorica che non attribuisca alcuna importanza alla redistribuzione porterebbe a concludere che l’aliquota ottimale sia t pari a zero; al contrario assumendo il punto di vista che abbiamo definito come rawlsiano, saremmo portati a preferire un’aliquota tale che massimizzi il livello di *basic income*.

Atkinson mette in evidenza, dal punto di vista analitico, l’importanza dell’elasticità dell’offerta di lavoro nel determinare l’aliquota fiscale ottima; per comprendere meglio la questione basti sapere che, ipotizzando degli obiettivi welfaristici “moderati” (a metà strada tra le posizioni di Friedman e di Rawls), a parità di coefficiente di variazione dei salari (ipotizzato a 0,4), un’elasticità dell’offerta di lavoro pari a 0,5 implicherebbe

un'aliquota ottima del 17%, mentre un'elasticità dello 0,1 implicherebbe un'aliquota ottima del 44 %.

Diventa allora interessante guardare ai risultati raggiunti dagli studi econometrici sull'elasticità e in generale sui costi di un eventuale applicazione del modello *basic income/ flat rate tax*. Il lavoro di Browning e Johnson, per esempio, condurrebbe ad un certo pessimismo riguardante la possibilità di una redistribuzione e in particolare di una riforma del welfare basata sull'introduzione di un reddito minimo garantito; le conseguenze dell'innalzamento di un punto percentuale dell'aliquota unica utilizzata per finanziare un *basic income*, aggravate dagli effetti distorsivi evidenziati in precedenza, si tradurrebbero in una perdita totale di reddito (soportata dalle classi medie e alte) almeno tre volte superiore al guadagno totale (di cui beneficerebbero le famiglie meno agiate). Una soluzione del genere sarebbe accettata solamente nel caso in cui gli individui avessero una spiccata preferenza per la redistribuzione e il peso venga posto in maniera quasi esclusiva sugli individui più poveri all'interno della società.

Bisogna essere cauti, però, e non trarre conclusioni affrettate riguardo l'eventuale inefficienza e inopportunità dello schema *basic income/flat tax*. Innanzitutto non è detto che concentrare tutta l'attenzione esclusivamente sull'offerta di lavoro sia la scelta più opportuna; infatti, come fa notare Atkinson:

[C]i sono altre importanti aree decisionali che possono essere influenzate dalla tassazione, in maniera più o meno rilevante. Può essere che il nostro interesse primario riguardi la crescita dell'economia, l'efficienza dinamica piuttosto che quella statica. Se questo è il punto, dobbiamo volgere l'attenzione a decisioni come quelle riguardanti gli investimenti, i risparmi, o le scelte di portafoglio. Queste decisioni richiedono un'analisi economica più approfondita.¹⁶

Va poi considerato che anche la stessa evidenza empirica sull'offerta di lavoro è stata spesso circoscritta all'effetto sulle ore di lavoro, tralasciando tutte le altre dimensioni di un concetto complesso come quello di partecipazione al mercato del lavoro. Gli studi in questione, inoltre, non sono immuni da problemi di robustezza, statisticamente parlando, e da problemi di interpretazione dei risultati.

Un secondo ordine di problemi che ci impedisce di accettare in modo definitivo le conclusioni pessimistiche suggerite dalle analisi econometriche riguarda invece il *framework* teorico. Le ipotesi sottostante l'analisi sono spesso poco realistiche; ad esempio l'ipotesi fondamentale di informazione perfetta ed equilibrio nei mercati pone

¹⁶ A.B. Atkinson (1995)

dei limiti all'analisi (nel caso specifico, ad esempio non sarebbe possibile confrontare la proposta del *basic income* con gli schemi assistenziali vigenti, dato che, per far ciò, bisognerebbe avere un modello teorico che accetti l'emergenza di problemi di moral hazard e adverse selection, tipici del mercato delle assicurazioni e quindi del sistema di previdenza attuale). Al di fuori del modello teorico, inoltre, non si verifica necessariamente l'esistenza di un sistema allocativo efficiente, nel quale poi intervengono gli effetti distorsivi causati da imposte e trasferimenti; anzi nel modo reale, con le sue asimmetrie informative e fallimenti del mercato, è del tutto plausibile che l'introduzione di imposte o la concessione di benefici crei un miglioramento nella situazione, economica e non solo, di ogni individuo.

Un ulteriore limite teorico che Atkinson propone di superare, è quello degli obiettivi welfaristici. Anche se essi permettono una grande flessibilità, consentendo, come visto, di rappresentare punti di vista relativi alla redistribuzione opposti tra loro, non è comunque plausibile che una funzione di benessere sociale basata soltanto sulle posizioni individuali possa rappresentare pienamente tutti gli obiettivi di una politica economica. Seguendo il pensiero di Amartya Sen, l'economista britannico avanza quindi la proposta di estendere il campo degli obiettivi considerati, comprendendo anche i cosiddetti obiettivi non-welfaristici, cioè non basati soltanto sulle valutazioni individuali del benessere (non è detto tra l'altro che una tale modifica del modello possa fornire argomentazioni a vantaggio del *basic income*).

Un ultimo contributo teorico da menzionare è quello fornito dal filone di ricerca dell'economia pubblica riguardante la teoria delle scelte collettive. Tale contributo consiste essenzialmente nell'aver definito la struttura di interdipendenza politico economica all'interno della quale vengono prese le decisioni di policy. In quest'ottica la scelta tra un sistema di reddito garantito/aliquota unica e l'attuale sistema assistenziale e previdenziale sarebbe in realtà una decisione riguardante due idee diverse di "costituzione fiscale", da effettuare però tenendo in conto che il successivo stadio decisionale sui livelli effettivi di aliquote e di trasferimenti sarà affrontato per mezzo di un processo politico. In base alla natura di questo processo (democrazia diretta, democrazia rappresentativa, o, ancora, potere esercitato dall'apparato burocratico) i possibili scenari riguardanti le modalità di attuazione del *basic income* potrebbero essere i più diversi, ma più che altro pessimistici (per esempio: l'ostilità politica sarebbe

tale che il *basic income* verrebbe fissato ad un livello troppo basso; la maggiore frammentazione del sistema rispetto a quello attuale potrebbe favorire i gruppi lobbystici; il governo potrebbe voler espandere le entrate fiscali ad un livello superiore a quello socialmente desiderabile) . Fondare il proprio giudizio sul reddito garantito interamente sulla teoria delle scelte collettive, comunque, potrebbe non essere sensato, dato che i modelli che essa utilizza per rappresentare il processo politico potrebbero non descrivere così accuratamente la realtà e potrebbero non essere facilmente applicabili alle varie situazioni dei diversi paesi del mondo.

Con questa breve panoramica abbiamo voluto suggerire che l'economia pubblica può essere utile nel mettere in luce le difficoltà presentate dalla proposta *basic income/ flat tax*, ma che essa stessa va incontro a nuovi problemi; i diversi filoni di ricerca sviluppatisi all'interno dell'economia pubblica, quindi, possono sì migliorare il nostro set di strumenti analitici ma non sono in grado di fornire conclusioni definitive sulla desiderabilità o meno del *basic income*, una proposta apparentemente semplice ma in realtà dalle numerose e complesse implicazioni.

Proprio la semplicità della proposta nella sua forma pura rende possibile calcolare, in modo elementare, il suo costo lordo e l'aliquota necessaria da applicare alla nuova base imponibile. I risultati di questi calcoli "sul retro della busta" non sono incoraggianti e portano molti a concludere che tale proposta di riforma del welfare non sia politicamente realizzabile. Atkinson prende spunto proprio da tali dubbi sulla fattibilità dello schema reddito minimo/ imposta fissa non per abbandonare l'idea di un reddito garantito, ma per raffinarne lo schema di attuazione, avanzando la proposta di un reddito minimo parziale.

3.4 Basic income parziale e reddito di partecipazione

Il reddito minimo parziale andrebbe a sostituire solo in parte, non completamente, la previdenza sociale vigente. Un modello esplicativo potrebbe essere quello seguente, nel quale, ad un *basic income* di ammontare contenuto, si affianca un reddito minimo garantito (y_g) per i più bisognosi, che potrebbe essere pari, per esempio, alla linea della povertà.

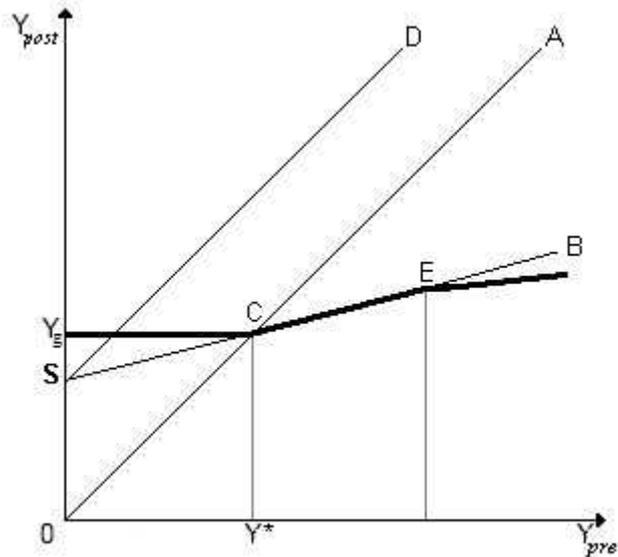


Figura 3.3

Tutti coloro con un reddito inferiore al punto di *break even* Y^* riceveranno, oltre al basic income parziale, anche tale sussidio addizionale. Rappresentando graficamente lo schema di basic income parziale in questione (Figura 3.3) possiamo cogliere immediatamente le maggiori differenze rispetto ad un sussidio universale pieno.

Gli effetti più evidenti si avrebbero ovviamente sul fonte del prelievo, il cui ammontare totale è rappresentato dall'area compresa fra le rette a 45° e i rispettivi profili del reddito netto (notiamo comunque che nel punto B il reddito netto disponibile sarebbe lo stesso a quello che gli individui avrebbero avuto nel caso di uno schema *basic income/flat tax* nella sua forma pura). Confrontando invece questa proposta con quella di uno schema selettivo di reddito minimo garantito, si può mettere in luce che parte delle risorse supplementari necessarie a finanziare il basic income parziale, potrebbero essere ricavate dal risparmio che si avrebbe in termini di minori trasferimenti selettivi (dato che già il basic income parziale ridurrebbe sia il numero dei poveri sia la distanza degli individui meno abbienti dalla soglia della povertà).

Nelle intenzioni dei suoi sostenitori questo schema dovrebbe poter avere parte dei vantaggi di un basic income totale, senza tuttavia portare necessariamente all'applicazione di un'aliquota talmente alta da comprometterne l'accettabilità politica. Inoltre potrebbe essere considerato la prima tappa di un lungo percorso di riforme, culminante nella realizzazione di un basic income pieno.

Nel caso particolare della proposta avanzata da Atkinson il basic income parziale diverrebbe un reddito di partecipazione, sarebbe cioè condizionato a una qualsiasi forma di contributo alla vita sociale; sarebbero quindi ammessi come beneficiari del sussidio:

le persone che svolgono un lavoro retribuito, coloro che non possono lavorare a causa di malattie e/o infermità, i pensionati, i disoccupati disponibili ad intraprendere un impiego, ma anche le persone che sono impegnate in corsi di formazione o aggiornamento, nell'attività di cura dei figli o di altri familiari a carico, che svolgono forme di lavoro volontario, e così via.

Naturalmente la maggiore accettabilità politica di una simile proposta, che tiene esplicitamente conto delle obiezioni basate sull'etica del lavoro, implica d'altra parte la reintroduzione di un principio di condizionalità e quindi di tutti gli svantaggi tipici degli schemi di sussidio selettivi.

4. IL REDDITO DI CITTADINANZA

4.1 Aspetti caratterizzanti

I due schemi di sussidio universale finora presentati, la negative income tax e il dividendo sociale, per quanto facciano riferimento a due basi teoriche molto lontane tra loro, hanno tuttavia, secondo molti sostenitori dell'idea di basic income, degli aspetti in comune; entrambi sarebbero infatti del tutto funzionali allo sviluppo del sistema capitalista e alle sue esigenze di accumulazione.

In particolare la struttura teorica sottostante la proposta dell'imposizione negativa, oltre ad essere in linea con un contenimento del welfare state, contemplerebbe anche

il perseguimento di un consumo di massa compatibile con la produzione in serie all'interno del modello fordista di accumulazione. Il salario minimo (che possiamo assimilare ad una sorta di indennità di disoccupazione), essendo in questo caso complementare all'attività lavorativa e di consumo, non può essere universale né illimitato nel tempo, ma esclusivamente rivolto a chi non ha un reddito minimo da lavoro, ovvero principalmente ai disoccupati.¹⁷

Sarebbe proprio in questo che le più moderne versioni neo-keynesiane di reddito garantito si differenzerebbero, almeno sul piano teorico, dalle proposte liberiste: esse costituirebbero un "palliativo alle carenze strutturali del nuovo modello di accumulazione flessibile", in cui flessibilizzazione e precarizzazione del lavoro mettono fortemente in discussione la stabilità e la continuità dell'erogazione di reddito da lavoro.

¹⁷ A. Fumagalli "Trasformazioni del mercato del lavoro e reddito di cittadinanza" in G. Lunghini, F. Silva e R. Targetti Lenti [a cura di](2001)

Con ciò Fumagalli vuole suggerire che come la negative income tax era funzionale al processo di accumulazione capitalistica nella sua fase taylorista-fordista così il dividendo sociale svolge una funzione analoga nell'attuale fase post-fordista.

E' anche dalle critiche mosse ai precedenti schemi, allora, che è stata proposta, tanto in letteratura, quanto nelle realtà di movimento, una concezione alternativa, e per certi versi antagonista, di basic income, che possiamo definire reddito di cittadinanza.

Le caratteristiche fondamentali del reddito di cittadinanza sono le stesse generalmente ascrivibili ad una qualunque forma di basic income universale: esso consiste in un'erogazione, con scadenza regolare, da parte dell'entità statale riconosciuta, di una somma in moneta a tutti gli individui, in modo autenticamente universale e incondizionato. Gli scopi che i sostenitori del reddito di cittadinanza si prepongono, e le ispirazioni teoriche da cui traggono spunto, però, sono diversi da quelli perseguiti per mezzo di altre proposte analoghe, e questa differenza si ripercuote anche sulle specifiche caratteristiche del reddito di cittadinanza. Innanzitutto chi sostiene questa concezione del reddito di cittadinanza pone l'accento sulla necessità che il diritto al reddito, un reddito capace di garantire a chiunque una vita dignitosa, entri nel novero dei diritti umani fondamentali. Il reddito di cittadinanza è infatti un elemento fondamentale per garantire l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza e la praticabilità di una libertà "positiva". Nei nostri sistemi giuridici spesso il concetto di libertà agisce solo sulla sfera del "potenziale", essendo la libertà intesa essenzialmente come una semplice rimozione di vincoli all'agire umano relativo ai diritti primari. Il reddito di cittadinanza invece sarebbe uno strumento finalizzato, tra le altre cose, a realizzare questa libertà in modo pratico, dotando ognuno delle risorse economiche necessarie per essere effettivamente libero di godere dei propri diritti.

In secondo luogo una simile proposta sottintende anche un netto cambiamento a livello teorico, coerente con il cosiddetto "rifiuto del lavoro", ossia rifiuto del lavoro alienato e del ruolo che il lavoro ha ricoperto, in epoca fordista, come unico strumento socialmente accettato di integrazione e inclusione, che dà diritto a godere di parte di quella ricchezza che si contribuisce a produrre. La proposta di un'imposta negativa sul reddito implica comunque l'instaurazione di relazioni di assistenza e di subordinazione, tanto nei confronti del mercato, quanto dello Stato, per i soggetti che usufruiscono dei trasferimenti, presumibilmente in maggioranza disoccupati, creando quindi una frattura

sociale che pone coloro che godono di un reddito da lavoro in una posizione privilegiata e socialmente più accettabile. Anche le riforme di ispirazione neo-keynesiana basate sul reddito minimo garantito sono innegabilmente frutto della “società del lavoro” e guardano ancora al lavoro come unico orizzonte prospettico su cui pensare lo sviluppo dell’individuo e della società. Il reddito di cittadinanza, nell’accezione qui considerata, sarebbe invece un innovativo strumento di rottura e di superamento dell’etica del lavoro, una logica che, soprattutto nell’era dell’accumulazione flessibile, risulta essere quantomeno angusta; esso rappresenterebbe lo strumento più adeguato in un contesto caratterizzato dalla nascita della bio-economia, nel senso desumibile dal pensiero di Foucault, in cui la distinzione tra tempo di lavoro e tempo libero si fa sempre più labile, in cui l’intera attività esistenziale umana, il tempo di vita complessivo, è impiegato nella realizzazione di una produzione diffusa, in cui, marxianamente parlando, il processo economico sussume l’essere umano nella sua totalità. L’attuazione del reddito di cittadinanza segnerebbe quindi il riconoscimento del carattere produttivo della vita sociale indipendentemente dal lavoro.¹⁸

Un’ulteriore potenzialità del reddito di cittadinanza messa in luce dai suoi sostenitori, sarebbe rappresentata dai suoi vantaggi in termini di maggiore aggregazione sociale e allo stesso tempo dal suo essere strumento di liberazione individuale, al contrario della proposta di negative income tax, per esempio, che costituirebbe il prosieguo di una politica di separazione tra inclusi ed esclusi, di separazione all’interno della società. Il reddito di cittadinanza costituirebbe una base comune su cui costruire un’emancipazione dalle forme di dipendenza sociale, soprattutto per i soggetti meno “garantiti”, come giovani, donne e migranti; esso sarebbe contestualmente portatore di nuove dinamiche di crescita (qui non ci riferiamo, ovviamente, alla mera crescita economica) per l’intera società.

Queste sono i principali snodi teorici attorno al quale si articola il concetto di reddito di cittadinanza; ci apprestiamo ora a passare in rassegna i maggiori aspetti di ordine pratico che caratterizzano questa proposta di intervento universale rispetto alle precedenti.

Un primo punto è quello riguardante il livello quantitativo di reddito garantito con tale schema: mentre il fine assistenziale della proposta di Friedman, garantire un livello

¹⁸ Queste tematiche saranno ad ogni modo approfondite nel paragrafo seguente, riguardante il ruolo del reddito di cittadinanza all’interno dell’attuale sistema di produzione post-fordista.

minimo di sopravvivenza anche ai più indigenti, implicherebbe necessariamente un livello di sussidio basso (per quanto riguarda la proposta di Meade, invece, il dividendo sociale garantito sarebbe relativamente più alto), il reddito di cittadinanza deve essere tale, nelle opinioni dei suoi sostenitori, da garantire a tutti un tenore di vita *dignitoso*, indipendentemente dalla presenza o meno di redditi aggiuntivi, derivanti da lavoro. E' evidente quindi che si tratta di una somma consistente, quantomeno e non di entità irrisoria o fissata in base ad un minimo "di sussistenza".

Un evidente elemento di differenza rispetto agli schemi analizzati in precedenza è il seguente: il reddito di cittadinanza non è sostitutivo allo Stato sociale, ma ne è complementare. Esso andrebbe a sostituire tutte le forme di indennizzo derivanti dalla perdita del posto di lavoro (come per esempio prepensionamenti, sussidi di disoccupazione, cassa integrazione) ma non le altre forme di assistenza e di previdenza esistenti. Il reddito di cittadinanza, poi, non sarebbe la causa della monetizzazione dei servizi sociali e della loro privatizzazione, dato che una simile tendenza è già in atto, ma potrebbe costituire comunque una "rete di sicurezza" e, in quanto tale, creare le premesse per delle esternalità positive.¹⁹

Ciò detto, prima di approfondire ulteriormente la proposta del reddito di cittadinanza, argomentando a proposito dell'opportunità della sua realizzazione (particolarmente all'interno dell'attuale paradigma post-fordista) e della sua sostenibilità economica, va chiarito un aspetto. Abbiamo evidenziato nel corso di questo capitolo come il reddito di cittadinanza differisca nettamente dagli schemi di imposta negativa e di dividendo sociale, e dal loro essere completamente interni e funzionali al processo di sviluppo del sistema capitalismo. Bisogna però mettere in chiaro che il reddito di cittadinanza, nella versione qui analizzata, non costituisce di per sé uno strumento *rivoluzionario*, ma è più propriamente uno strumento di *riformismo radicale*. Per spiegare il perché ci affidiamo alle parole di Fumagalli:

Il reddito di cittadinanza[...] in quanto reddito (e non salario) diventa strumento di ricomposizione della domanda, modificandone la distribuzione tra i soggetti economici che vi partecipano. E' quindi strumento salvifico per la dinamica del processo di accumulazione capitalistico. E non potrebbe essere altrimenti, se pensiamo che tutti gli interventi correttivi del processo economico capitalistico, nati da conflitti anche violenti, si sono poi rivelati forieri di nuove spinte allo sviluppo dello stesso capitalismo.

¹⁹ Per un'analisi dei vantaggi del basic income in termini di eventuali esternalità positive si rimanda al saggio di P.D. Constantin "The Positive Externality of Basic Income in a Capitalist Economy" presentato nel 2002 al 9° Congresso Internazionale organizzato dal Basic Income European Network

Per questi motivi, il reddito di cittadinanza è una misura riformatrice e non rivoluzionaria (nel senso che non va a modificare la struttura su cui si fonda l'organizzazione capitalistica). Ma si tratta di un riformismo *radicale*, vale a dire incompatibile con le esigenze dell'accumulazione nel breve periodo.²⁰

4.2 Reddito di cittadinanza e trasformazioni del sistema produttivo

Abbiamo più volte detto, nel corso di questo capitolo, che il reddito di cittadinanza è una proposta che potrebbe ben adattarsi all'attuale sistema di produzione post-fordista. Per comprendere le ragioni di questa affermazione è necessario capire cosa si intende per post-fordismo, e quali sono le maggiori trasformazioni che sono avvenute e che ci spingono a parlare di un mutamento di paradigma. Limitarsi ad utilizzare l'etichetta di post-fordismo lascia intendere una comprensione del processo più per negazione che a causa delle sue specificità. E' ovvio che il post-fordismo nasce all'interno di una situazione di crisi del "fordismo", un modello di organizzazione sociale, oltre che economica, che ha dominato per tutto il novecento, o comunque per buona parte di esso, nelle società capitalistiche occidentali. Un modello di produzione basato sulla fabbrica, sulla razionalizzazione della tecnologia, sull'istituzionalizzazione del conflitto capitale-lavoro, sull'aumento continuo della produzione industriale e conseguentemente del consumo di massa. E' a partire dagli anni Settanta però che si esplicita la crisi del modello fordista e che inizia a prendere forma quello che sarà un nuovo modello di produzione.

Per comprendere questa trasformazione e le sue conseguenze sulla concezione di reddito di cittadinanza vale la pena evidenziare in particolar modo almeno tre momenti di rottura economica e sociale che hanno caratterizzato il cambiamento di paradigma.

La prima frattura è quella che ha riguardato il nesso tra produzione e occupazione, in particolare si è indebolita, se non addirittura invertita, la relazione tra dinamica della produzione e crescita dell'occupazione. Il modello che si è diffuso, soprattutto nei paesi europei, a partire dai primi anni Ottanta, è quello di *jobless growth*, ossia di crescita economica senza creazione di posti di lavoro: se è ancora vero che ad una diminuzione della produzione è ancora associata una corrispondente diminuzione dell'occupazione, non è più vero il contrario. La causa di ciò potrebbe essere identificata nei

²⁰ A. Fumagalli "Dodici tesi sul reddito di cittadinanza" in A. Fumagalli e M.Lazzarato [a cura di] (1999)

miglioramenti apportati dalle nuove tecnologie al ciclo di produzione, che viene ristrutturato e flessibilizzato.²¹

In questo contesto allora, da più parti si afferma che

La disoccupazione è da considerarsi oggi in larga misura involontaria, strutturale, indipendente del ciclo e persistente anche durante le fasi di crescita.²²

La seconda macro-frattura concerne invece il nesso salario-produttività. Come conseguenza della separazione post-fordista tra crescita della produzione e crescita dell'occupazione, il salario è sempre più sganciato dalla produttività del lavoro e dipendente invece dall'apporto del macchinario.

Il terzo punto di rottura che vogliamo mettere in luce è invece legato al processo di globalizzazione in atto. La consistente deindustrializzazione e terziarizzazione dei paesi occidentali conducono ad una nuova divisione del lavoro a livello globale, con i paesi del Sud del mondo a cui rimane l'incombenza della trasformazione delle merci, mentre i paesi sviluppati detengono il potere finanziario e il controllo dei flussi commerciali. Inoltre, come la crescente importanza delle istituzioni e organismi sovranazionali, insieme alle spinte federaliste, dal lato opposto, riducono sempre più la sfera d'azione degli stati nazione a livello politico, la finanziarizzazione dell'economia e l'internazionalizzazione dei maggiori flussi finanziari creati riducono l'importanza dei mercati nazionali e l'efficacia della domanda nazionale di consumo nell'incidere in un processo di accumulazione sempre più globale. Il complesso di queste trasformazioni allora implica una sempre minore rilevanza della struttura redistribuiva del reddito e del ruolo delle politiche economiche e fiscali portate avanti a livello nazionale. In uno scenario simile il welfare state, così come lo si conosceva fino agli anni Settanta, ossia un welfare di tipo centralistico, in cui il criterio di eleggibilità per le prestazioni era quello occupazionale, finanziato da un sistema fiscale disegnato per una base occupazionale prevalentemente costituita da lavoratori dipendenti e nell'ipotesi di piena occupazione, perde la sua specificità. Nel sistema produttivo dell'accumulazione

²¹ Il fenomeno della persistenza di alti livelli di disoccupazione all'interno delle società capitalistiche non deve essere letto necessariamente in modo negativo. Come si argomenterà nel paragrafo finale, riguardante la proposta di unire al reddito di cittadinanza una riduzione, immediata e non solidaristica dell'orario di lavoro, esso potrebbe essere visto invece positivamente, come un segnale che il tempo di lavoro necessario è diminuito e quindi come inizio del processo di liberazione *dal* lavoro. A proposito si legga l'ispirato e premonitore *pamphlet* di Franco Bifo Berardi "Lavoro Zero" Castelvécchi, 1994

²² R. Targetti Lenti in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, LIX, 2, I (2000)

flessibile il welfare state diventa una rigidità e come tale deve, si sente dire da più parti, essere abolito.

Le difficoltà del welfare sono ben visibili in particolare sul mercato del lavoro, dove alla parola d'ordine della flessibilità fa da contraltare la nascita di un nuovo soggetto sociale: il precariato. La ristrutturazione dei processi produttivi basata sul just in time, tipica del post-fordismo, crea certamente un modello orientato alla logica del servizio, all'adeguamento continuo dell'attività alle richieste dell'utente, che richiede ovviamente un'organizzazione del lavoro dinamica. Ciò che per le imprese però significa flessibilità alle esigenze del mercato e quindi maggiore competitività spesso si traduce per i lavoratori in discontinuità della prestazione lavorativa e quindi dell'erogazione del reddito, che conduce ad un livello più ampio alla precarietà delle condizioni, dei progetti e delle aspettative di vita. Il lavoro a tempo indeterminato si polverizza in forma diffuse di autoimprenditorialità, di lavoro formalmente autonomo, di contratti a termine, di forme contrattuali che si continua a definire *atipiche* anche quando le statistiche dicono che stanno diventando la norma. Le garanzie acquisite dal lavoratore fordista non fanno parte dell'attuale organizzazione del lavoro flessibile, o comunque ne vengono fortemente ridimensionate, come conseguenza, anche, dell'individualizzazione dei rapporti di lavoro.

Non bisogna però limitarsi a questa visione della flessibilità e rigettare la totalità dei cambiamenti che si verificano all'interno del modello produttivo post-fordista. Infatti il post-fordismo implica anche liberazione dalla costrizione del posto fisso, maggiori opportunità di cambiamento e, soprattutto, al suo interno si aprono spazi di "produzione sociale diffusa", cosa di cui il precariato, soprattutto nella sua parte rappresentata dai più giovani, è conscio e che rivendica. E' questo un secondo aspetto del paradigma post-fordista che giustificherebbe, più di quanto non accadesse nel modello di produzione precedente, una politica di redistribuzione fondata su un reddito di cittadinanza universale e incondizionato. Il realizzarsi del paradigma post-fordista può essere colto, infatti, oltre che tramite la sua caratterizzazione come modello di accumulazione flessibile anche per mezzo del concetto di capitalismo cognitivo. L'importanza dei mezzi di produzione materiale, in un'economia sempre più terziarizzata, diminuisce in modo sensibile, a favore dei mezzi di produzione immateriale, ovvero tutto ciò che è compreso nel concetto di "conoscenza". Si afferma,

nell'economia post-fordista, la valorizzazione (nel senso di "creazione di valore per mezzo di") del know how, non più in senso meramente tecnico, bensì know how sociale.

Con il crescere dell'importanza del sapere nella produzione immateriale emerge un'accumulazione che si realizza attraverso l'estorsione di un "plusvalore sociale", un *surplus* di produzione di ordine qualitativo in eccesso rispetto al tempo di lavoro. [...]E' uno strabordare completo della produzione oltre il tempo di lavoro. La produttività della forza lavoro immateriale eccede il ciclo di produzione a monte e a valle. A monte, in quanto è produttività che risale a una formazione precedente la prestazione di lavoro, in quanto sapere accumulato poi riversato come un fiume in piena nel tempo di lavoro, e, a valle, come estensione delle relazioni produttive oltre il tempo *formale* di lavoro.²³

La posizione del precariato immateriale, il cosiddetto cognitariato, è dunque contraddittoria: anche se il lavoro viene individualizzato e compresso nello schema, puramente formale, del tempo di lavoro, al tempo stesso con l'avvento del post-fordismo esso gode dell'ingresso nella produzione del sapere sociale e dell'alto grado di socializzazione raggiunto dalla produttività sociale.

Sarebbero ancora molti gli aspetti da approfondire per comprendere a fondo un processo così complesso come quello della totale trasformazione del paradigma economico e sociale di riferimento. Quanto detto in questo paragrafo è comunque sufficiente per cogliere appieno le potenzialità, se non addirittura la necessità come sostenuto da alcuni, di un reddito di cittadinanza universale ed incondizionato all'interno del modello di produzione attuale. I motivi, da leggere alla luce delle argomentazioni presentate, sarebbero almeno di due ordini:

1. il reddito di cittadinanza sarebbe una risposta alla crisi del welfare state tradizionale, dovuta ai cambiamenti del sistema produttivo; se il lavoro, come argomentato, non è più il principale mezzo di inclusione sociale, allora il welfare deve diventare una fonte di opportunità e garanzie per tutti in quanto cittadini, abbandonando gli ormai obsoleti criteri che si basavano prevalentemente sull'appartenenza a gruppi occupazionali, corporativi, *et cetera*.
2. il reddito di cittadinanza implicherebbe una ricomprensione della vita comune come interamente produttiva di valore, dato che per il precariato tempo di vita e tempo di produzione sono termini sovrapponibili. In quest'ottica allora la garanzia di un reddito di cittadinanza non sarebbe una concessione gratuita o un

²³ A.Tiddi (2002)

dono, dovrebbe essere letta piuttosto come una restituzione della ricchezza che la “cooperazione sociale” continuamente produce.

Una volta esposti i motivi dell’opportunità di un reddito di cittadinanza nell’attuale contesto socio-economico, rimane da risolvere, ancora una volta, il problema del finanziamento di questa misura.

4.3 Schemi di finanziamento

Come il reddito di cittadinanza si differenzia dall’imposta negativa sul reddito e dal dividendo sociale per le sue giustificazioni filosofico-teoriche, allo stesso modo i suoi sostenitori propongono metodi di finanziamento ben diversi dai due schemi integrati tax-benefit presentati nei capitoli precedenti, dai quali emerge, ancora una volta la radicalità insita in questa concezione di reddito di cittadinanza.

E’ ovvio che la proposta di un trasferimento universale ed incondizionato, di un livello monetario tale da permettere una vita dignitosa richiederebbe uno sforzo economico notevole ed una radicale riforma fiscale fortemente improntata alla redistribuzione. Secondo alcune semplici analisi quantitative²⁴ un reddito di cittadinanza mensile del valore di 1.000.000 di lire, utilizzando dati statistici riguardanti la popolazione italiana risalenti al 1997, garantito ai 45 milioni di cittadini dotati di personalità giuridica, richiederebbe una disponibilità di risorse pari a 540.000 miliardi di lire, cioè il 26,5 % del Pil dell’anno in questione.

Stime più recenti, riferite al contesto francese, sarebbero non molto differenti: un reddito di cittadinanza fissato a 620 euro al mese, cioè 7320 euro pro capite l’anno, garantito a tutti gli individui, richiederebbe una redistribuzione dei redditi pari a 366 miliardi di euro, cioè il 30 % del Pil.

Lungi dal cassare come irrealizzabile la proposta del reddito di cittadinanza, i suoi sostenitori mettono in luce alcuni aspetti critici delle argomentazioni di chi rigetta automaticamente la proposta in questione alla luce dei calcoli citati, e avanzano nuove proposte, che, a parer loro, renderebbero praticabile una simile riforma.

Vercellone, per esempio, mette in guardia coloro che classifica come utopia il reddito di cittadinanza una volta visti i suddetti calcoli, dal confondere costo netto e costo lordo:

Quest’argomentazione, però, risulta errata per due ragioni, visto che da una parte sovrastima il costo reale del RSG (facendo confusione tra costo netto e costo lordo) e, dall’altra, evita ogni vera riflessione sulle risorse che possono permettere il suo finanziamento.

²⁴ Cfr. A. Fumagalli (op.cit.) in A.Fumagalli e M. Lazzarato [a cura di] (1999)

Il RSG è cumulabile con ogni altro tipo di reddito, il quale a partire da una certa soglia è sottoposto all'imposta. In questo modo, il RSG, sempre mantenendo il suo carattere incondizionato, avrebbe anche un carattere redistributivo, la cui portata sarebbe più o meno importante in funzione delle caratteristiche dei diversi sistemi fiscali. Insomma, il costo netto di finanziamento del RSG deve dunque essere stimato tenendo conto del prelievo fiscale effettuato tradizionalmente sull'insieme dei redditi delle famiglie, del quale il RSG sarebbe una delle componenti. In altri termini, il RSG può cumularsi senza massimale di risorse, ma è imponibile e sarebbe in gran parte recuperato sui redditi elevati. La presa in considerazione di questo effetto di soglia riduce proporzionalmente il costo reale netto del finanziamento del RSG in una proporzione che sarebbe importante stimare con precisione.²⁵

Inoltre, per permettere la realizzazione del reddito di cittadinanza sarebbero necessarie delle nette modifiche al sistema fiscale. Ne elenchiamo quattro, le maggiori:

1. una riforma che accentui fortemente il carattere progressivo del sistema fiscale; va detto però che se tale proposta sarebbe facilmente giustificabile con argomentazioni relative alla giustizia sociale, andrebbe chiaramente in senso contrario alle indicazioni provenienti da una parte della letteratura economica, essenzialmente quella relativa alla tassazione diretta ottimale, che spingerebbe invece a preferire una *flat rate tax*
2. introduzione di una "Tobin Tax" sulle transazioni finanziarie di tipo speculativo intermedie dalle istituzioni finanziarie (banche e Sim); nella proposta originale di Tobin, avanzata dal premio Nobel nel 1978, essa consisterebbe nel prelievo di un'imposta dello 0,5% sugli scambi monetari mondiali. Il fondo costituito con tali entrate potrebbe poi essere utilizzato per finanziare il reddito di cittadinanza. Questa proposta sarebbe comunque di più ampio respiro, dato che dovrebbe trovare realizzazione a livello internazionale (secondo alcuni, se attuata a livello europeo, la Tobin Tax potrebbe essere un primo passo verso la costruzione di quell' "Europa sociale" di cui ancora si nota la mancanza).
3. intervento fiscale sugli Investimenti diretti all'estero, consistente nell'introduzione di un'aliquota d'imposta sui flussi di capitale reale investiti nelle filiali estere. Nell'ottica dei suoi proponenti una simile riforma costituirebbe una risposta al processo di delocalizzazione produttiva attuato per mezzo di politiche di outsourcing e downsizing. Anche questo schema dovrebbe

²⁵ Vercellone (2006) N.B. La sigla RSG sta per Reddito Sociale Garantito, un'espressione che l'autore utilizza per indicare ciò che noi abbiamo definito "reddito di cittadinanza"

essere attuato a livello internazionale e da un alto numero di paesi, per evitare casi di competizione basata sulla corsa al ribasso dei costi di produzione.

4. devoluzione di una quota, per esempio l'1%, sulla produzione di beni e servizi destinati alla vendita, al finanziamento del reddito di cittadinanza; questa misura sarebbe coerente con le trasformazioni in atto nell'era del capitalismo cognitivo: i tassi di crescita della produttività sarebbero in realtà più alti di quanto le statistiche non dicano, dato che queste ultime misurano i guadagni di produttività in termini materiali e non tengono conto della produttività immateriale indotta dall'attività intellettuale applicata alla produzione. Questa riforma servirebbe allora a tassare quella parte di valore aggiunto creato dalla produzione immateriale che spesso non viene preso in considerazione²⁶.

Per quanto le proposte ora presentate a sostegno del reddito di cittadinanza, hanno una propria logica dal punto di vista economico, evidentemente contraria a quella sottostante il pensiero unico attualmente dominante, vanno a scontrarsi irrimediabilmente con quella che è la realtà politica delle nostre società e, da questo punto di vista, appaiono quindi alquanto irrealistiche. Questa irrealizzabilità andrebbe, di riflesso, a riguardare anche la proposta in sé di un reddito di cittadinanza universale, incondizionato e “sufficiente per preservare la libertà dei lavoratori di accettare o di rifiutare le condizioni di lavoro che gli sono proposte”.²⁷

CONCLUSIONI

Appare chiaro, in conclusione, come la generica definizione di basic income porti all'unificazione “sotto la stessa bandiera”, di posizioni variegata e spesso stridenti.

In ognuna delle interpretazioni a proposito delle quali si è argomentato sono riscontrabili tanto vantaggi allettanti quanto punti deboli che non è possibile ignorare; curiosamente però i giudizi su uno stesso aspetto della proposta in questione appaiono interscambiabili, a seconda della prospettiva ideologica assunta in partenza.

Ciò che è innegabile è che il sistema di welfare state tradizionale è in crisi profonda e che una riforma nel senso indicato dai sostenitori del workfare impone costi sociali inaccettabili. È quindi profondamente auspicabile che la proposta di basic income, in

²⁶ Per un approfondimento di quest'interessante, e complessa, argomentazione, si rimanda a Vercellone (2006) e soprattutto ad A.Fumagalli e S.Lucarelli (2006)

²⁷ Passet 2000

ognuna delle sue articolazioni, venga quantomeno approfonditamente studiata e dibattuta dal più ampio numero di soggetti possibili, nel contesto accademico, politico, dei nuovi movimenti sociali e che la discussione si allarghi fino a raggiungere più ampi strati della popolazione, affinché si colga che è una proposta che ha la dignità di una grande visione delle istituzioni e dei rapporti sociali, dalle potenzialità ancora in parte inesplorate.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI E RISORSE WEB

- Basic Income Earth Network Official Website su <http://www.etes.ucl.ac.be/bien/Index.html> [al 7/10/2006]
- S. Toso (a cura di), *Selettività e assistenza sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2000
- M. Friedman, *Capitalism and freedom*, University of Chicago Press, Chicago, 1962
[trad. it. *Capitalismo e libertà*, Edizioni Studio Tesi, Pordenone, 1987]
- P. Bosi (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, il Mulino, Bologna, 2003
- R. A. Moffitt, *The Negative Income Tax and the Evolution of U.S. Welfare Policy*, 2002, su www.econ.jhu.edu/pdf/papers/WP486moffittNew.pdf [al 7/10/2006]
- R. Van der Ploeg e A.L. Bovenberg, *Against the basic instinct*, in: *New Economy*, The Dryden Press, 1996, pp. 235-240
- R. Targetti Lenti, *Reddito di cittadinanza e minimo vitale*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LIX, 2, I, 2000, pp. 205-239
- AA. VV. , *La democrazia del reddito universale*, manifestolibri, Roma, 1997

- J. Robinson, *Introduction to the theory of employment*, Macmillan and Company, Londra, 1937 [trad. it. *Teoria dell'occupazione e altri saggi*, ETAS KOMPASS, Milano, 1967]
- J. Meade, *Agathotopia, the economics of partnership*, Aberdeen University Press, Aberdeen, 1989 [trad. it. *Agathotopia*, Giangiacomo Feltrinelli Editore, Milano, 1989]
- A. B. Atkinson, *Public Economics in Action The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, 1995 [trad. it. *Per un nuovo welfare state La proposta reddito minimo/imposta unica*, Laterza, Roma-Bari, 1998]
- G. Lunghini, F. Silva e R. Targetti Lenti (a cura di), *Politiche pubbliche per il lavoro*, il Mulino, Bologna, 2001
- A. Fumagalli e M. Lazzarato (a cura di), *Tute bianche Disoccupazione di massa e reddito di cittadinanza*, DeriveApprodi, Roma, 1999
- A. Tiddi, *Precari Percorsi di vita tra lavoro e non lavoro*, DeriveApprodi, Roma, 2002
- C. Vercellone, *Mutazione del concetto di lavoro produttivo e nuove norme di distribuzione: la proposta del reddito sociale garantito*, 2006, su <http://www.geocities.com/immateriallabour/vercellonepaper2006.html> [al 7/10/2006]
- A. Fumagalli e S. Lucarelli, *Basic Income Sustainability and Productivity Growth in cognitive capitalism: a first theoretical framework*, 2006, su multitudes.samizdat.net/IMG/rtf/fumagalli_basic_income.rtf
- Passet R., *L'illusion néo-libérale*, 2000, Paris, Flammarion