

## Il reddito minimo come strumento di intervento su diseguaglianza, povertà, frammentazione del mercato del lavoro

**Nicola Giannelli**

RPS

*Il reddito minimo (o di cittadinanza) è un'idea di politica di sostegno del reddito che può assumere la veste universale di un'erogazione di welfare con effetti redistributivi oppure essere concepita come strumento di lotta alla povertà o infine come strumento di garanzia di fronte al crescente impoverimento e alla frammentazione di ampi segmenti del mercato del lavoro. Tranne Grecia e Italia tutti i paesi della Ue hanno avviato politiche di sostegno universale del reddito, ma quasi tutte*

*sono condizionate da politiche attive per l'inserimento sul mercato del lavoro. In Italia l'esperimento del Reddito minimo di inserimento (1998) è stato abbandonato ma si è allargata la platea dei beneficiari degli ammortizzatori sociali e dei sussidi di disoccupazione. A livello regionale e comunale le esperienze sono ancora circoscritte e dipendono dalle risorse disponibili, però confermano l'esistenza del desiderio di esplorare questa strada.*

### 1. Le tre sfere del reddito minimo

Ci occupiamo di un'idea che nel tempo e nello spazio ha assunto vari nomi e diverse sfumature di significato. In italiano si è parlato di reddito di cittadinanza, reddito minimo, reddito minimo garantito, tassazione negativa. Nelle altre lingue troviamo ad esempio il *dividend territorial* proposto da Charlier in Belgio (1894), lo *State bonus* di Milner in Gran Bretagna (1932), il *basisinkomen*, proposto dall'economista olandese Tinbergen nel 1934, il *demogrant* di Tobin negli Usa (1967), il *revenu d'existence* di Guitton in Francia (1988) e altri ancora (Van Parijs e Vanderborght, 2005). Il termine che ha avuto maggior fortuna in inglese è *basic income*, proposto dall'economista D.H. Cole nel 1953, traduzione del nome proposto da Tinbergen.

Per quanto riguarda i contenuti materiali possiamo parlare di tre principali aree di intervento tra loro fortemente intersecate: una indennità generalizzata, uno strumento di lotta alla povertà e una politica di welfare per affrontare le conseguenze della disgregazione del mercato del lavoro.

## 2. Un reddito universale o un sostituto del welfare state?

Il modello puro di *basic income* è una indennità generalizzata a favore di un universo di soggetti, come ad esempio tutti i cittadini o i residenti di un territorio senza distinzioni di status. Nelle proposte più antiche il diritto all'indennizzo era un compenso per la spoliazione degli originari diritti naturali sui beni comuni (Paine, 1796; Fourier, 1836) oppure un dovere di solidarietà tra gli appartenenti a una comunità (Spence, 1797) o un principio di giustizia generale per fornire a tutti il minimo indispensabile di ciò che la natura fornisce agli uomini mentre ogni cosa al di sopra di quel minimo dovrebbe essere acquisita con il merito<sup>1</sup>.

Anche la proposta di tassazione negativa di Milton Friedman si traduce in un trasferimento di risorse universale, costante e prevedibile, dallo Stato a ciascun individuo. Nel pensiero liberista un meccanismo di trasferimento automatico può trasferire i vari interventi di sostegno della collettività al campo della scelta individuale, lasciando al mercato il modo di provvedere ai bisogni. Per usare le parole di Friedman: «un tale programma deve essere concepito per aiutare le persone in quanto tali, e non in quanto membri di un certo gruppo professionale [...] in secondo luogo, nei limiti del possibile, pur funzionando tramite il mercato, non dovrebbe falsarlo né ostacolarne il funzionamento» (Friedman, 1962 in Parijs e Vanderborgh, 2005, p. 24). Secondo l'economista di Chicago il «welfare iceberg» spreca valanghe di soldi in programmi inefficaci. «L'imposta negativa sarebbe molto superiore a questa collezione di misure di welfare. Concentrerebbe i fondi pubblici nel sostegno ai redditi dei poveri – non distribuirebbe fondi qua e là nella speranza che alcuni riescano ad arrivare fino ai poveri. Li aiuterebbe perché poveri e non perché sono vecchi o disabili, o disoccupati o contadini o beneficiari di alloggi pubblici. Queste caratteristiche sono indubbiamente associate con la povertà, ma l'associazione è tutt'altro che perfetta» (Friedman, 1968 in Parijs e Vanderborgh, 2005, p. 24). Questa posizione presuppone la fiducia nella capacità dello Stato di far pagare le tasse a chi davvero ha più soldi, in modo che la tassazione diventi negativa (cioè un indennizzo) per chi effettivamente non ha redditi o ha un reddito molto basso. La struttura delle fasce di tassazione diventa allora cruciale affinché il provvedimento, in linea di principio universale, sia in realtà uno strumento di

<sup>1</sup> Autori citati in Van Parijs e Vanderborgh, 2005, pp. 24-30.

aiuto al reddito dei poveri sostitutivo di tutte le diverse forme di welfare. Per usare le categorie di Polanyi sarebbe un meccanismo redistributivo statale che affida al mercato, anziché alla pubblica amministrazione, il sostegno dei più deboli. Infatti al fondo di questa idea c'è un profondo scetticismo nei confronti della capacità dello Stato di produrre politiche di welfare che siano davvero efficienti ed efficaci. Una percezione molto condivisa negli ambienti del conservatorismo americano laddove si ritiene che «nel corso di un processo che dura decenni lo Stato sociale si autodistrugge. Prima degrada la cultura del lavoro, la parsimonia, il buon vicinato che all'inizio faceva funzionare il sistema; infine esso genera problemi che non è capace di risolvere. [...] Lo Stato sociale toglie alla vita gran parte della vita stessa. Lo fa sottraendo alle istituzioni della famiglia e della comunità molte delle loro funzioni e responsabilità. Il reddito garantito riporta queste funzioni e queste responsabilità alle famiglie» (Murray, 2008 in Widerquist e al., 2013, p. 50).

Ma questa idea che un reddito immediato possa dare più frutti redistributivi di un impianto di welfare trova importanti sostenitori anche nella cultura *liberal*. Un certo scetticismo sull'efficacia immediata di quelle che oggi si chiamano, con molto ottimismo, politiche di attivazione, veniva ad esempio già espresso dall'economista James Tobin, che fu consigliere di J.F. Kennedy: «la capacità di guadagno delle prossime generazioni può essere innalzata con misure strutturali. [...] Ma la strategia strutturale richiederà molti anni, probabilmente più di una generazione. E perfino allora il suo successo sarà incompleto; rimarrà sempre un nucleo di famiglie con una capacità di reddito inadeguato a causa di disabilità fisiche, psicologiche o sociali» (Tobin, 1966 in Widerquist e al., 2013, p. 197). «Il sistema di welfare degli Stati Uniti contiene contraddizioni. Una nazione che guarda all'integrità della famiglia nucleare come spina dorsale della sua struttura sociale produce incentivi per la sua dissoluzione» La tassazione negativa «non porterà nessuno stigma di carità o aiuto. Essa sarebbe un diritto di cittadinanza simmetrico all'obbligo di pagare le tasse. [...] Il pagamento del governo non dipenderebbe supposte cause di bisogno (assenza o disabilità del marito, ecc.) ma semplicemente dal fatto di bisogno di una famiglia in base alla grandezza e al reddito. E soprattutto, graduando la tassazione negativa fornirebbe alla famiglia un incentivo a guadagnare di più per sua iniziativa» (*ibidem*).

Il modello universale di welfare state segue un principio analogo a quello del reddito di cittadinanza: eroga a tutti le stesse prestazioni indi-

RPS

Nicola Giannelli

pendentemente dal contributo che ciascuno dà alle finanze dello Stato. In questo senso il reddito universale può essere visto alternativamente come un sostituto o come un compimento di quell'universalismo delle prestazioni. «Sussiste comunque una differenza tra un reddito minimo universale e un sussidio differenziato in funzione del reddito: al contrario di quest'ultimo l'assegnazione non richiede alcun controllo di risorse e non impone che si distinguano, all'interno della popolazione, le persone bisognose dalle altre» (Van Parijs e Vanderborght, 2005, p. 47). Gli stessi autori, tra i fondatori del *Basic income earth network*, concedono che il reddito di cittadinanza può essere incluso nel reddito da tassare in modo che ciascuno paghi un'imposta marginale proporzionata al reddito mentre chi non ha altro reddito potrebbe essere escluso del tutto dalla tassazione, come nella ipotesi di «imposta negativa».

Il grande pregio del modello universale assoluto è che non divide le persone in una classe di beneficiari e una di finanziatori e quindi dovrebbe attenuare il rischio di quei conflitti redistributivi che ostacolano ogni proposta di indennità incondizionata.

### 3. Costi ed effetti redistributivi

Uno dei principali argomenti contro il reddito minimo è che sarebbe troppo costoso. Questo costo dipende dai livelli di erogazione e dai sistemi fiscali. Charles M.A. Clark (2005) ha fatto una simulazione sui dati dei cittadini degli Stati Uniti d'America nel 2002. L'ipotesi è di un reddito minimo capace di eliminare la povertà sia adulta che infantile sulla base degli soglie individuali ufficiali americane. Questo significa che l'indennità sarebbe di 3.500 dollari per ogni minore di 18 anni e di 9.359 dollari per ogni adulto. Il costo totale per l'insieme dei cittadini sarebbe di quasi 2 mila miliardi di dollari. Una somma pari al budget del governo federale dovrebbe essere trasferita al governo che pertanto sarebbe raddoppiato, ma per oltre metà tornerebbe ai cittadini sotto forma di trasferimento monetario fisso. Essa sarebbe finanziata con una imposta unica sul reddito, sostitutiva delle attuali, e pari al 35,2% uguale per tutti e dal taglio di 267 miliardi per le spese di sicurezza sociale. L'aliquota sembra alta ma bisogna ricordare che ciascun cittadino maggiorenne avrà un regalo di 9.359 dollari.

Ecco il calcolo effettuato sulla distribuzione del reddito in dollari Usa del 2002 per un nucleo familiare medio:

Tabella 1 - Redistribuzione con reddito minimo garantito. Simulazione con dati Usa 2002

Quintile di reddito	Senza reddito minimo	Con reddito minimo	Differenza
Fascia bassa	8.323	14.109	5.786
Secondo quintile	20.859	25.189	4.330
Terzo quintile	35.817	38.946	3.129
Quarto quintile	56.497	60.422	3.925
Fascia alta	113.044	96.005	-17.039

Fonte: Clark, 2005, in Widerquist e al., 2013, p. 257.

«Introdurre negli Stati Uniti un sistema di reddito minimo come quello proposto avrebbe il doppio effetto di sollevare tutti al di sopra della soglia di povertà e di più che eliminare la crescita della disegualianza di reddito degli ultimi tre decenni» (Clark, 2005 in Widerquist e al., 2013, p. 256).

Questa simulazione dimostra che formulata in un certo modo la tassazione negativa ha un potente effetto redistributivo dalle fasce di reddito più alte a quelle più basse della popolazione, ed è un potente strumento di lotta alla povertà.

#### 4. Il reddito minimo come strumento di lotta alla povertà

La distribuzione di risorse per il sostentamento delle persone meno abbienti è un'idea antica.

La distribuzione gratuita di grano alle plebe (*frumentationes*) era un provvedimento occasionale nella Roma antica repubblicana e divenne sempre più regolare al tempo dell'Impero (Caretto, 2012). Da tempi antichi la fame è una condizione del dominio. La novità della società di mercato, che mercifica ogni cosa, è che in essa la fame può essere considerata una fonte di comportamento economico. «Intrinsecamente la fame e il profitto non sono più economici dell'amore o dell'odio, dell'orgoglio o del pregiudizio. [...] I morsi della fame non si traducono automaticamente in un incentivo a produrre. La produzione non è un affare individuale, bensì collettivo. [...] Per l'uomo, in quanto animale politico, ogni cosa è determinata non già da circostanze naturali, bensì sociali. Ciò che portò il XIX secolo a concepire la fame e il profitto come "economici" fu semplicemente l'organizzazio-

ne della produzione – altamente artificiale e deliberata, propria di un'economia di mercato. Ma il meccanismo di mercato creò anche l'illusione del determinismo economico come legge naturale» (Polanyi, 1944 in Polanyi, 2013, pp. 60-61). Il reddito di cittadinanza può quindi essere concepito come uno strumento che, sottraendo al mercato una limitata fetta di trasferimento di risorse, riduce il peso del determinismo economico sull'individuo. Questo però è vero per ogni genere di trasferimento economico di beni o servizi sottratto al mercato. La peculiarità di tale provvedimento è la sua universalità, che infatti lo accosta ad altri servizi di welfare come la sanità, l'istruzione, la giustizia, la sicurezza. Ognuno di questi servizi è universale nella misura in cui è il riconoscimento concreto di un diritto alla vita che non può essere negato a nessuno. Per usare le parole di Bertrand Russel: «A certain small income, sufficient for necessities, should be secured for all, whether they work or not» (Russel, 1918 in Widerquist e al., 2013, p. 110). Questa impostazione connette il reddito di cittadinanza alla lotta alla povertà. Nota giustamente Chiara Saraceno che «l'origine lavorista della cittadinanza sociale, non solo sul piano pratico, ma anche su quello concettuale, rimane intatta» (Saraceno, 2005, p. XXVI). Questa origine spiega perché nel modello di welfare che Esping-Andersen (1990) chiama conservatore-bismarkiano la risposta alla disoccupazione sia sempre il lavoro. In questo schema un reddito non collegato al lavoro è visto con sospetto. «Sono soprattutto i poveri (e, in parte, i giovani) a essere rappresentati come a rischio di azzardo morale: non perché si dedicherebbero esclusivamente al proprio piacere ma perché perderebbero ogni incentivo, ogni costrizione a «darsi da fare» (Saraceno, 2005, p. XX). Questo può spiegare il più facile consenso e la maggiore diffusione di politiche di indennità universali alla genitorialità. Esse possono essere concepite come incentivi alla natalità o come strumenti di lotta alla povertà minorile senza che ci sia un rischio di azzardo morale, se non quando l'entità è tale da indurre un sospetto di azzardo morale sui genitori.

### 5. *Speenhamland e trappola della povertà*

In seguito alla privatizzazione e alle recinzioni delle terre comuni, l'antico equilibrio del villaggio contadino inglese fu devastato e migliaia di nullatenenti affluirono nei piccoli centri urbani vivendo in gravi condizioni di indigenza (Polany, 1944). Nel 1795 i magistrati

della comunità di Speen decisero di accollare alle parrocchie l'erogazione di un contributo ai salari dei più poveri affinché fossero in grado di arrivare a potersi pagare almeno da mangiare. Altre municipalità fecero lo stesso.

Il sistema fu in vigore fino al 1834. Durante quegli anni si svilupparono una serie di critiche. La più importante fu la relazione di una commissione reale che raccoglieva «centinaia di storie di funzionari – soprattutto del clero – che confermavano la degradazione e l'immoralità dei poveri delle campagne. La relazione concludeva che Speenhamland e le vecchie leggi per i poveri erano intrusioni sbagliate dello Stato nei mercati autoregolati. L'aiuto ai poveri creava incentivi perversi che aggravavano la condizione di povertà» (Block e Somers, 2003 in Widerquist e al., 2013, p. 317). Per quanto studi successivi le abbiamo messe in discussione, queste conclusioni sono esemplari perché raccolgono la principale critica che da sempre viene mossa alle forme di sostegno non condizionato al reddito e che prendono i nomi di azzardo morale o di trappola della povertà. Si dice cioè che ogni distribuzione incondizionata sia un incentivo all'ozio e all'inattività quando non addirittura al vizio. I destinatari quindi ne riceverebbero più danno che beneficio reale.

Accanto al problema del reperimento delle risorse necessarie a un provvedimento davvero universale, questa considerazione fa sì che la stragrande maggioranza delle politiche di reddito minimo appartenga alla categoria dei «redditi minimi condizionati» (Busilacchi, 2013), perché l'erogazione è condizionata all'accettazione di un lavoro o di un percorso formativo.

Lo studioso britannico Anthony Atkinson nel 1996 ha proposto un reddito di partecipazione, vale a dire un reddito minimo condizionato non necessariamente allo svolgimento di un lavoro, ma a quello di un'attività di utilità sociale. Vedremo come l'Italia abbia sperimentato il modello dei «lavori di pubblica utilità».

## 6. *Disoccupazione, inoccupabilità e precarietà*

Le vecchie politiche keynesiane erano esplicitamente orientate al pieno impiego mentre le nuove politiche neoliberiste sono orientate alla stabilità dei mercati. Ne è testimonianza il fatto che per la Federal Reserve il primo obiettivo statutario è il «maximum employment», il secondo la stabilità dei prezzi e il terzo il contenimento dei tassi di inte-

RPS

Nicola Giannelli

resse<sup>2</sup>, la Banca centrale europea ha come primo obiettivo il contenimento dell'inflazione e «fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il Sistema europeo delle banche centrali sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2» e questi sono «un elevato livello di occupazione [...], una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici» (Bce, 2004, p.10)

Questo obiettivo di realizzare un «elevato livello di occupazione» negli ultimi due decenni è stato perseguito in Europa, e in particolare in Italia, attraverso politiche di avvicinamento tra domanda e offerta di lavoro soprattutto introducendo formule contrattuali più flessibili e precarie. «Nel 2013 l'Italia è stata raccomandata di implementare una effettiva riforma del mercato del lavoro del sistema di definizione dei salari, di darsi da fare per incrementare la partecipazione al mercato del lavoro, specialmente di giovani e donne, e di migliorare i servizi per l'impiego. L'Italia è stata anche raccomandata di rafforzare l'educazione professionalizzante e la formazione» (Commissione europea, 2014).

Sembra lontanissimo il tempo in cui si considerava lo Stato come datore di lavoro di ultima istanza. Eppure nei liberali Stati Uniti d'America «negli anni '60 il governo sviluppò un programma di pubblico impiego che mirava a creare 4,3 milioni di impieghi. Questo non fu implementato ma molti programmi su minore scala furono introdotti e infine ricongiunti nell'ambito del *Full Employment and Balanced Growth Act* del 1973» (Atkinson, 2015, p. 141). Il crollo dei regimi comunisti sembra aver tolto ai governi occidentali la preoccupazione riguardo al malcontento di larghe fasce di popolazione disoccupata o sottoccupata (Offe, 1999).

Da due decenni l'ideologia egemone delle politiche pubbliche in Europa sostiene di poter generare occupazione spingendo il lato dell'offerta di lavoro. Il focus è sul matching offerta-domanda e sul concetto di occupabilità che è divenuto la chiave di volta di ogni politica del lavoro e perfino di lotta alla povertà. «Pensare che l'aumento dell'occupazione generi automaticamente una riduzione della povertà può infatti essere un'illusione, se non si considera attentamente di che tipo di occupazione si tratta e chi è più probabile che benefici del-

<sup>2</sup> Per un approfondimento di rinvia all'indirizzo internet: [www.federalreserve.gov/faqs/money\\_12848.htm](http://www.federalreserve.gov/faqs/money_12848.htm).

l'aumento di domanda di lavoro» (Saraceno, 2015, p. 55) Le politiche per l'occupabilità infatti possono aiutare i lavoratori più facilmente occupabili a trovare lavoro e spingere i lavoratori meno occupabili verso impieghi sempre più dequalificati e sottopagati. Questo ha fatto crescere il numero di occupati in alcuni paesi europei, accrescendo però l'estensione del fenomeno dei *working poors*. E in Italia nessuna politica di riforma del mercato del lavoro finora ha fatto aumentare in modo strutturale il numero di occupati (Cnel, 2014). Queste politiche, anche nel modello più virtuoso della *flexicurity* di alcuni paesi, che è stata adottata come paradigma di riferimento della Comunità europea (Isfol, 2011), propongono sempre ai disoccupati sostegni economici condizionati all'accettazione di impieghi anche poco desiderati o a percorsi di formazione destinati a promuoverne l'occupabilità più che altro a breve termine. «Il problema di molte forme diffuse, pubbliche e private, di addestramento e perfezionamento permanente è che spesso esse interessano coloro che sono già formati, mentre trascurano (o comunque non riescono a inserire fattivamente in un contesto lavorativo) coloro che maggiormente necessitano di un affinamento delle loro capacità professionali». (Offe, 1999, p. 222). «La formazione professionale è, dopo tutto, una tecnologia sfocata [...]. Le offensive di qualificazione generano tanti perdenti (o fallimenti) quanti vincenti e avvantaggiano in genere soprattutto chi ne ha meno bisogno» (*ivi*, 1999, p. 227).

RPS

Nicola Giannelli

### 7. Il reddito minimo come risposta alla fine del pieno impiego

Nella sua terza accezione il reddito minimo può essere uno strumento per affrontare i drammi individuali in una società nella quale per ragioni di rapidità dello sviluppo tecnologico (che lascia sempre larghe fette di lavoratori ai margini), di finanziarizzazione dell'economia (che sposta il capitale dal profitto alla rendita) e divisione internazionale del lavoro (che lascia ampie aree in condizioni di sottoimpiego), un numero sempre più vasto di persone hanno con il lavoro un rapporto precario, intermittente o di esclusione non rimarginabile. Anche la crescente parcellizzazione, individualizzazione e polarizzazione dei rapporti di lavoro è un motore di crescente disegualianza ed esclusione (Franzini e Pianta, 2016).

«Non si riesce a togliere dalla testa della élite dell'economia e della politica l'idea del lavoro per tutti. [...] Tanto i partiti di sinistra quanto

quelli di destra, i nuovi e i vecchi social democratici, i neoliberisti e i nostalgici dello Stato sociale, non vogliono riconoscere che da tempo il lavoro si è trasformato da “grande integratore” a “meccanismo di emarginazione sociale”» (Beck, 2006 in Bin Italia, 2012, p. 27).

Purtroppo le persone cresciute in una cultura lavorista vivono l'esclusione dal lavoro in modo drammatico. Eppure i governi non perseguono davvero politiche di pieno impiego.

«I responsabili della politica economica hanno imparato che il protezionismo può essere e sarà punito dai mercati globali. Non c'è altresì alcuna motivazione razionale plausibile di carattere morale per la quale ai paesi di vecchia industrializzazione dovrebbe essere consentito ostacolare con manovre protezionistiche gli sforzi di industrializzazione dei paesi» in via di sviluppo (Offe, 1999, p. 222). Più giusto ed efficace sarebbe condizionare l'apertura dei mercati al rispetto dei diritti dei lavoratori per affiancare alla globalizzazione economica quella dei diritti. Invece si assiste a un regresso dei diritti nei paesi di prima industrializzazione. In questa situazione «una politica di crescita attiva della domanda del lavoro è virtualmente impossibile da realizzare in economie aperte esposte alla globalizzazione; anche se fosse possibile i suoi frutti sotto il profilo dell'occupazione rimangono incerti e comunque molti limitati» (*ivi*, p. 223). Infatti oggi nell'Unione europea «politiche occupazionali dall'esito positivo in singoli paesi o regioni vengono portate a compimento solo a prezzo di un incremento della disoccupazione in altri paesi» (*ivi*, p. 220).

Nel frattempo da noi crescono la precarietà e l'intermittenza delle occasioni di lavoro. «Occorrerà abituarsi con umiltà all'evidenza che un'ampia quota della popolazione adulta [...] non troverà collocazione e sussistenza in occupazioni “normali”, cioè ragionevolmente sicure, adeguatamente tutelate e retribuite in modo accettabile» (*ivi*, p. 225). Gli esperimenti di riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, come in Francia, non hanno dato gli esiti sperati e nel frattempo «a causa della mancanza di condizioni adeguate di domanda molti lavoratori, spesso indicati come “inoccupabili” non saranno mai in grado di essere permanentemente integrati nel mercato del lavoro, seppur a salari estremamente bassi. Non ha senso fingere il contrario, e assoggettarli a una duratura, umiliante, esperienza di fallimento» (*ivi*, p. 223). Ecco dunque che l'istituzione di un sostegno al reddito, inteso come diritto e non come elargizione condizionata, potrebbe dare sollievo a queste persone.

La contrarietà lavorista a questi argomenti è ben espressa da Koen

Raes: «Gli schemi di sicurezza sociale sono, in un modo o nell'altro, collegati alla solidarietà strutturale interna a una classe sociale, a un gruppo di persone collocate all'interno di relazioni di produzione [...]. Il reddito universale manca di ogni fondazione di potere sociale. Esso mette lo Stato in una (perfino maggiore) posizione centrale trasformando i programmi di sicurezza sociale in relazioni fiscali e creando un segmento di popolazione permanentemente dipendente dallo Stato e dal suo apparato repressivo. [...] Pensiamo che sia assolutamente improbabile che, sotto le presenti condizioni capitalistiche, un reddito minimo possa essere qualcosa più che un'elemosina (neo-liberista)» (Raes, 1988, in Widerquist e al., 2013, p. 253).

RPS

Nicola Giannelli

### 8. *La disparità dei punti di partenza*

La diseguaglianza patrimoniale era la principale fonte di diseguaglianza nelle società nazionali europee fino alla prima guerra mondiale: nel 1910 il 10% della popolazione possedeva il 90% del patrimonio in Francia (Piketty, 2013, p. 548). Già nel 1796 Thomas Paine proponeva «di creare un fondo nazionale per pagare a ciascuno, quando arriva a 21 anni, una somma di 15 sterline per compensare la perdita dell'eredità nazionale causata dall'introduzione della proprietà della terra» (Paine, 1796 in Parijs e Vanderborght, 2005, p. 14). La differenza delle condizioni di partenza viola il principio del merito nell'accesso alla ricchezza. Perciò dovrebbe essere terreno d'incontro tra destra e sinistra la costituzione di un fondo derivato dalla tassazione (in Italia abolita) delle successioni ereditarie per dare a ogni persona, a una certa età, una dotazione di capitale da investire (o spendere) per il proprio futuro. «La controparte moderna della proposta di Paine la troviamo in schemi di eguaglianza dei patrimoni proposte negli Stati Uniti da Bruce Ackerman e Anne Astott» (Atkinson, 2015, p. 171). Si tratta della modesta cifra di 80 mila dollari, insufficiente per comprare una casa ma sufficiente, negli Usa, a pagarsi gli studi superiori o ad avviare un'attività in proprio.

### 9. *Il reddito minimo condizionato in Europa*

Nell'ultimo decennio il modello della *flexicurity* è divenuto il paradigma di riferimento delle politiche del lavoro dentro l'Unione europea (Isfol, 2011). È un modello di welfare che, in cambio di minori garanzie relative al posto di lavoro, offre importanti strumenti di sostegno del

reddito a chi è senza lavoro condizionandoli all'adesione del beneficiario a programmi di orientamento, attivazione e accettazione di nuovo lavoro. Lo spostamento delle garanzie dal posto di lavoro alla persona lo avvicina alle politiche di reddito minimo. Quanto più queste garanzie vengono generalizzate rispetto alla categoria di base del lavoro dipendente standard, tanto più si estende il principio di un diritto connesso con la cittadinanza. Negli ultimi anni si fa strada nella discussione europea l'idea che una politica comunitaria potrebbe essere la base di un fattore di coesione tra i paesi membri. «Un sistema europeo di base di assicurazione contro la disoccupazione fornirebbe uno stimolo fiscale limitato e prevedibile a breve termine per le economie in una fase di flessione del ciclo economico, [...] una solidificazione dell'unione monetaria attraverso la creazione di una capacità fiscale comune che ridurrebbe l'incertezza sulla solvibilità dei singoli paesi, sia nel breve che nel lungo periodo» (Lazlo, 2014)<sup>3</sup>.

Negli ultimi due decenni tutti i paesi membri, tranne Italia e Grecia, hanno dato vita a misure di sostegno del reddito rivolte alla generalità della popolazione con grave disagio economico.

Su 26 provvedimenti attivi di reddito minimo europei passati in rassegna da Gianluca Busilacchi (2013) 25 sono condizionati a un comportamento attivo del beneficiario e una, la *Supplementary welfare allowance* irlandese (186 sterline al mese), alla sola dimostrazione della condizione di povertà. Nessuna è perciò un reddito minimo universale. «L'efficienza del *targeting* è sicuramente una delle ragioni che giocano a favore di questo genere di strumenti, insieme alla sostenibilità finanziaria» (*ivi*, p. 39). Infatti grazie alla condizionalità si riduce la platea dei beneficiari e la si spinge ad avere comportamenti attivi. La maggior parte di queste misure infatti non si disattiva del tutto ma riduce il suo importo al crescere del reddito da lavoro in misura tale da risultare comunque conveniente lavorare. Così funziona, ad esempio, il *Revenue de solidarité active* francese, che eroga da 524 euro per una persona sola a 1100 euro per una coppia con 2 figli in affitto e ha beneficiato 2,3 milioni di persone, con un costo per lo Stato di meno di 10 miliardi di euro<sup>4</sup>. Gli importi delle diverse misure variano dalle po-

<sup>3</sup> Andor Lazlo è stato commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Integrazione nella Commissione Barroso II dal 2010 al 2014.

<sup>4</sup> Per un approfondimento si rinvia al sito internet: [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com). È una cifra analoga a quella che è stata impiegata dal governo italiano per finanziare per un anno gli 80 euro in busta paga ai lavoratori dipendenti.

che decine di euro della Bulgaria agli oltre mille euro della Danimarca. Le differenze possono indurre il turismo da welfare. Le condizionalità mutano da paese a paese e vengono modificate spesso dai differenti governi (Bin Italia, 2012).

La condizionalità dell'erogazione in base a prova dei mezzi e proattività del comportamento richiede un sistema dei servizi per il lavoro che sia in grado di valutare, orientare, offrire percorsi di formazione e sanzionare. Negli ultimi due decenni perciò i paesi europei più attivi hanno molto rafforzato i loro servizi per l'impiego. Riguardo all'efficacia dei programmi offerti ai disoccupati sembra valere la regola dei tre terzi: «la letteratura empirica ha dimostrato che solo un terzo dei beneficiari ha caratteristiche adeguate per poter beneficiare pienamente dei programmi di integrazione con buone probabilità di successo» (Busilacchi, 2013, p. 41). Per il secondo terzo molto dipende dalla qualità dei programmi e dalle dinamicità del mercato del lavoro di riferimento, mentre per l'ultimo terzo la condizione di emarginazione è così avanzata da non poter essere superata.

Un meccanismo più automatico è invece il credito d'imposta per i redditi più bassi (*Working Families Tax Credit*), introdotto in Gran Bretagna dal Governo Blair sul modello degli Stati Uniti, che beneficia i lavoratori meno remunerati ma non aiuta i disoccupati e gli emarginati.

### 10. L'esperienza italiana

Il primo provvedimento universale condizionato alla prova dei mezzi in Italia è stato la pensione sociale (l. 153/1969), destinato a persone che hanno terminato l'età lavorativa. Il più importante esperimento di reddito minimo condizionato finalizzato a ridurre il disagio sociale è stato il reddito minimo di inserimento (Rmi) introdotto con d.l. 237/1998. La prima sperimentazione riguardò 39 comuni di cui 24 al Sud, e 35.000 famiglie alle quali furono erogati 220 milioni di euro (Sacchi, 2006). I programmi di inserimento lavorativo furono meno del 15% mentre la stragrande maggioranza furono programmi di inserimento sociale, soprattutto a Napoli, e perciò accomunati ai «lavori socialmente utili» che erano stati pensati per i cassintegrati nel 1993. La legge di riforma dei servizi sociali, l. 328/2000, aveva incluso questo tra gli strumenti di lotta all'emarginazione. Ma i costi di una sperimentazione nazionale furono poi giudicati eccessivi dal successivo

RPS

Nicola Giannelli

governo e lo strumento rimase inattivato. «Al tempo stesso, venivano introdotti degli interventi di riduzione dell'Irpef il cui costo ammontava a 8,5 miliardi di euro, a fronte di un costo per la generalizzazione dell'Rmi a tutto il territorio nazionale stimato in circa 3 miliardi di euro» (*ivi*, p. 876).

Negli ultimi anni la gravità della crisi ha indotto a prolungare i vecchi ammortizzatori sociali e a estenderli, come anche i sussidi di disoccupazione, a nuove categorie di lavoratori, ma ancora non è stato introdotto uno strumento universale. Il primo febbraio 2016 il ministro del lavoro Poletti ha proposto un «sostegno al reddito pari a circa 320 euro al mese per un milione di poveri accompagnato da un piano per la loro inclusione sociale» (Mania, 2016).

A livello regionale invece si conta una pluralità di iniziative, talvolta ristrette ad ambiti comunali specifici e spesso rivolte a specifiche categorie di soggetti. In Campania, Friuli Venezia Giulia, Basilicata e Veneto (Rovigo) hanno assunto la forma di un aiuto a un pubblico selezionato solo in base alla prova dei mezzi. Ma a causa delle poche risorse questa universalità è andata spesso perduta. A Napoli, ad esempio, solo il 10% (3.469 famiglie) di coloro che avevano i requisiti ha potuto godere del pur modesto aiuto (Lumino, 2013). La modesta entità delle somme erogate garantisce contro il rischio che scattino trappole della povertà. Però la storica difficoltà dello Stato italiano di certificare in modo affidabile il reale stato di bisogno delle famiglie indebolisce la legittimità sociale di queste politiche soprattutto nelle aree dove è maggiore il bisogno ma è anche più grande la porzione di economia sommersa.

Il caso campano è assai simile e dimostra inoltre quanto sia importante e al contempo fragile la rete dei servizi sociali. «L'esperienza del Rdc può essere in parte letta come un esempio di quanto il coinvolgimento degli enti di Terzo settore più territorialmente radicati permetta di costruire relazioni di fiducia con il beneficiario, pilastro di ogni azione di accompagnamento sociale, ma anche di quanto sia debole il riconoscimento del ruolo dello stesso operatore sociale nella rete istituzionale, cui occorre fare riferimento per il lavoro sul caso» (Gabardella, 2013).

Misure più consistenti sono state approvate in regioni a statuto speciale come il Friuli Venezia Giulia e la Valle d'Aosta o la Provincia di Bolzano. Regioni ordinarie quali il Lazio o l'Emilia Romagna confermano come l'attenzione a questo strumento di intervento sia sempre più viva.

### Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., 2015, *Inequality. What can be done?*, Harvard University Press, Cambridge.
- Atkinson A.B., 1996, *Participation Income*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk, pp. 435-438.
- Banca centrale europea, 2004, *La politica monetaria della Bce*, Bce, Francoforte.
- Beck U., 2006, *I giovani superflui delle periferie*, «La Repubblica», 3 gennaio, in Bin Italia, 2012, *Reddito minimo garantito*, Provincia di Roma - Edizioni Gruppo Abele, Roma.
- Bin Italia, 2012, *Reddito minimo garantito*, Provincia di Roma - Edizioni Gruppo Abele, Roma.
- Block F. e Somers M., 2003, *The Shadow of Speenhamland*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.
- Busilacchi G., 2013, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Roma.
- Clark C.M.A., 2005, *Cost Estimates for a Basic Income in the United States*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, UK, pp. 255-258.
- Commissione europea, 2014, *Assessment of the 2014 National Reform Programme and Stability Programme for Italy*, Swd 413 final, Bruxelles.
- Caretto E., 2012, *Il welfare State nell'antica Roma*, Editori internazionali riuniti, Roma.
- Cnel, 2014, *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-14*, Cnel, Roma.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Franzini M. e Pianta M., 2016, *Explaining Inequality*, Routledge, Londra.
- Friedman M., 1962, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, Chicago (trad. it.: 1995, *Capitalismo e libertà*, Studio Tesi, Pordenone) in Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes, Parigi.
- Friedman M., 1968, *The Case for Negative Income Tax: A View from the Right*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk, pp. 11-16.
- Gabardella D., 2013, *Sbagliando s'impara. Lezioni dalla sperimentazione del reddito di cittadinanza campano*, «Autonomie locali e servizi sociali», n. 2, pp. 223-234.
- Fourier C., 1836, *La Fausse industrie*, Bossange père, Parigi (1967, Anthropos, Parigi).

- Isfol, 2011, *La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro*, Isfol, Roma.
- Lazlo A., 2014, *Designing an European Unemployment Insurance Scheme*, «Inter-economics», n. 4, pp. 184-189.
- Lumino R., 2013, *Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?*, «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp. 235-248.
- Mania R., 2016, *Reddito minimo di 320 euro al mese per un milione di poveri con minori*, «La Repubblica», 1 febbraio.
- Murray C., 2013, *Guaranteed Income as a Replacement for Welfare State*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk, pp. 49-51.
- Paine T., 1796, *Agrarian Justice*, in Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes, Parigi.
- Polanyi K., *La scienza economica e la libertà di forgiare il nostro destino sociale*, Conferenza non datata antecedente al 1947, in Polanyi K., 2013, *Per un nuovo Occidente. Scritti 1918-1958* (a cura di Resta G. e Catanzariti M.), Il Saggiatore, Milano.
- Offe C., 1999, *Reddito di cittadinanza: una strategia inevitabile per contrastare la disoccupazione*, «Stato e Mercato», n. 56, pp. 213-241.
- Polanyi K., 1944, *The Great Transformation*, Farrar & Rinehart, New York (trad it.: 2000, *La Grande Trasformazione*, Einaudi, Torino).
- Piketty T., 2013, *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*, Éditions du Seuil, Parigi (trad it.: 2014, *Il capitale nel XXI secolo*, Il Saggiatore, Milano).
- Raes K., 1988, *Basic Income and Social Power*, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.
- Russell B., 1918 *Proposed Roads to Freedom*, Blue Ribbon Book, New York, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.
- Sacchi S., 2006, *Che fine ha fatto il reddito di inserimento*, «il Mulino», n. 5, pp. 870-880.
- Saraceno C., 2005, prefazione alla prima edizione di Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes, Parigi.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Spance T., 2004, *The Rights of Infants. 1797*, in Cunliffe J. E Erreygers G., *The Origins of Universal Grants*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, pp. 81-91.
- Tobin J., 1966, *The Case for an Income Guarantee*, «The Public Interest», n. 15, pp. 31-41, in Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, UK, pp. 195-199.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *L'allocation universelle*, La Decouvertes,

Parigi (trad. it: 2006, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi Editore, Milano).

Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research Blackwell*, Wiley Blackwell, Chichester, Uk.

RPS

Nicola Giannelli

