



# **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI “M.FANNO”**

**CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA**

**PROVA FINALE**

**“IL REDDITO DI CITTADINANZA: ESPERIENZE A CONFRONTO”**

**RELATORE:**

**CHIAR.MA PROF.SSA DONATA FAVARO**

**LAUREANDO: ALESSANDRO COSTA**

**N° MATRICOLA: 1138660**

**ANNO ACCADEMICO: 2018-2019**

| <b>INDICE</b>       | <b>Pagina</b>   |           |
|---------------------|---|-----------|
| <b>ABSTRACT</b>     | <b>3</b>  |           |
| <b>Capitolo 1</b>   | <b>IL REDDITO DI CITTADINANZA</b>   |           |
| <b>1.1</b>          | <b>Introduzione e definizione del reddito di cittadinanza</b>             | <b>4</b>  |
| <b>1.2</b>          | <b>Un ideale condiviso da secoli: cenni storici e principali varianti</b> | <b>5</b>  |
| <b>1.3</b>          | <b>Maggiori vantaggi e svantaggi</b>                                      | <b>7</b>  |
| <b>Capitolo 2</b>   | <b>ESPERIENZE A CONFRONTO</b>   |           |
| <b>2.1</b>          | <b>L'imposta negativa sul reddito come reddito di base in Canada</b>      | <b>10</b> |
| <b>2.2</b>          | <b>Una forma di dividendo sociale, l'Alaska Permanent Fund</b>            | <b>12</b> |
| <b>2.3</b>          | <b>L'esperimento finlandese</b>   | <b>14</b> |
| <b>2.4</b>          | <b>Una proposta municipale nei Paesi Bassi</b>                            | <b>16</b> |
| <b>2.5</b>          | <b>Altri progetti nei paesi in via di sviluppo</b>                        | <b>19</b> |
| <b>Capitolo 3</b>   | <b>IL CONTESTO ITALIANO</b>   |           |
| <b>3.1</b>          | <b>Dal reddito minimo di inserimento al reddito d'inclusione</b>          | <b>22</b> |
| <b>3.2</b>          | <b>Il reddito di cittadinanza previsto dal DL n°4/2019</b>                | <b>23</b> |
| <b>3.3</b>          | <b>Livorno: la prima città italiana con un reddito di base locale</b>     | <b>27</b> |
| <b>CONCLUSIONI</b>  | <b>28</b>   |           |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> |   |           |

## ABSTRACT

A causa della globalizzazione e del progresso tecnologico che hanno creato importanti squilibri nella distribuzione della ricchezza all'interno della società, si ha un aumento della popolazione che vive in condizioni di povertà. Per contrastare questo fenomeno anche lo Stato deve reagire per adottare politiche sociali efficienti ed efficaci. Un possibile mezzo è l'introduzione di un reddito di cittadinanza che nel documento verrà inteso come reddito di base. Dopo aver definito cosa si intende e a quali principi si ispira questa forma di assistenza sociale, si approfondisce l'origine ed i maggiori sostenitori nel corso degli ultimi secoli. Questa misura comporta numerosi vantaggi a livello sociale e nel mondo del lavoro ma il problema principale è l'eccessivo costo ed il relativo metodo di finanziamento. A questo proposito è utile confrontare diversi esperimenti condotti a livello globale attraverso progetti pilota per ottenere dei dati da analizzare e poter trarre qualche considerazione: un tratto comune di tutti gli esperimenti è quello che riguarda il miglioramento del benessere e della salute dei beneficiari rispetto al gruppo di controllo. Una forma intermedia del reddito di base, il reddito minimo garantito, è stato introdotto in quasi tutti i Paesi europei compresa l'Italia. Il nostro Paese, dopo vari tentativi senza successo, introduce il reddito di cittadinanza nel 2019 che prevede un sussidio condizionato all'impegno di ricercare una posizione lavorativa o di reinserimento sociale. Una conoscenza approfondita, un numero sempre crescente di esperimenti e l'attuazione di forme intermedie ci permettono di considerare il reddito di base come un programma concreto e meno utopistico.

**Keywords: Povertà, Politiche sociali, Reddito di base, Mondo del lavoro, Esperimenti globali, Reddito minimo garantito, Reddito di cittadinanza**

# 1 REDDITO DI CITTADINANZA

## 1.1 Introduzione e definizione del reddito di cittadinanza

Fin dagli ultimi anni del XVIII secolo si ebbe l'esigenza che a garantire protezione e sicurezza alla società non fossero più la chiesa o le associazioni private che fornivano la carità ma bensì lo Stato. Le prime forme di previdenza ed assistenza sociali furono attuate nell'impero tedesco da Otto Von Bismark e successivamente nel resto degli altri stati in misura disomogenea ed in linea con gli ideali e con le rappresentanze politiche dell'epoca.

Al giorno d'oggi, in Europa possiamo notare diversi modelli di welfare tra le varie longitudini e latitudini del continente, ma un argomento molto sentito e discusso che trova sostegno un po' ovunque è lo sviluppo di un reddito di cittadinanza. Esso è visto come un ulteriore sviluppo dello Stato sociale necessario per far fronte a diversi cambiamenti del mondo contemporaneo. L'affermarsi della tutela dei diritti umani che prevedono che ogni individuo riesca almeno ad avere un reddito per coprire le proprie necessità di base e quindi essenzialmente per combattere la povertà, una crescente instabilità del mondo del lavoro provocata dal progresso tecnologico e da contratti di lavoro poco duraturi ed infine una minor efficienza dei programmi di assistenza sociale erogati dallo Stato sono i principali motivi per cui il dibattito al giorno d'oggi è più vivo che mai.

Per capire cosa si intende per reddito di cittadinanza è utile ricorrere alla definizione fornita dal BIEN acronimo di Basic Income Earth Network: "an income unconditionally granted to all on an individual basis, without means test or work requirement" che tradotto significa: "un reddito concesso incondizionatamente a tutti su base individuale, senza prova dei mezzi o requisiti lavorativi". La prima cosa da notare è che non viene definito come reddito di cittadinanza ma piuttosto come reddito di base poiché la parola cittadinanza soprattutto in questo contesto storico potrebbe non offrire una visione condivisa da tutti.

Concentrandoci invece sulla definizione, è d'obbligo approfondire il significato dei termini che la compongono nel seguente elenco:

- Trasferimento periodico in denaro: è stato concepito come trasferimento periodico ex ante per essere una fonte certa e regolare di reddito, somministrato in moneta per permettere e garantire la libera fruizione da parte dei beneficiari.
- Base individuale: pagato ad ogni individuo a prescindere dalla dimensione familiare, questo permetterebbe di usufruire e di aumentare sia le economie di scala familiari sia la condivisione del potere decisionale evitando che sia il capofamiglia ad

assumere le decisioni anche per gli altri componenti del nucleo, favorendo in questo modo la coesione familiare e sociale.

- **Universalità:** Come afferma il premio Nobel per l'economia A. Barnejee: "First, universality could matter" (Barnejee, 2019). L'universalità comporta che il reddito è erogato a tutti senza means test ovvero senza prova dei mezzi. Questo è molto importante perché a differenza delle altre misure di welfare come l'assistenza e la previdenza sociale non prevede il requisito di appartenere ad una certa categoria (disoccupato, anziano, disabile) e nemmeno sono previsti requisiti minimi patrimoniali per avere accesso ad usufruire di questo diritto.
- **Incondizionatamente:** non è previsto nessun dovere od obbligo di frequentare programmi di reintegrazione sociale oppure di formazione e tanto meno l'obbligo di attivarsi per cercare una nuova occupazione rendendo pertanto l'individuo libero di poter scegliere autonomamente senza condizionamenti la propria posizione lavorativa.

Un ulteriore distinzione che possiamo fare è tra i sostenitori di un reddito di base totale che garantisce la copertura di tutti i bisogni e mira a sostituire nel tempo tutti gli altri programmi di welfare come sostiene Friedman M. in "Capitalism and Freedom" (1962, pp 157-161) ed un reddito di base parziale di importo più contenuto complementare alle altre prestazioni sociali come sostenuto da Tobin J. in "The case for an income guarantee"(1966, pp 31-41).

## **1.2 Un ideale condiviso da secoli: cenni storici e principali varianti**

Nel corso degli ultimi secoli, a partire dalla fine degli anni 1700 si possono trovare varie tesi e proposte a sostegno del reddito di base sotto diversi nomi e derivanti da diversi ideali e principi, spesso anche contrastanti.

Thomas Paine, un intellettuale impegnato nei movimenti rivoluzionari francesi ed americani nel 1797 in un opuscolo chiamato "Agrarian Justice" teorizza e propone uno schema di reddito di base sotto forma di donazione incondizionata. Egli sostiene che la proprietà privata e l'eredità siano una fonte di disuguaglianza perché le proprietà naturali dovrebbero appartenere in modo uguale a tutti i cittadini. Per questo motivo chi possiede un terreno è tenuto a versare presso un fondo statale un contributo, la cui somma totale riscossa sarà distribuita come donazione incondizionata fissa al compimento dei 21 anni di età e come trasferimento annuale al compimento dei 50 anni. Già da quest'epoca si comincia ad intendere come il reddito di base sia una questione di giustizia sociale piuttosto che una mera carità.

Verso la metà del XIX Joseph Charlier con il nome di dividendo territoriale propone nel suo libro “Solution du problème social ou constitution humanitaire, basée sur la loi naturelle, et précédée de l'exposé de motifs” (1848) di erogare in modo periodico ed universale un dividendo proveniente dal valore locativo di tutti gli immobili, l'importo pro capite veniva stabilito dal consiglio rappresentativo. Per ideali possiamo ritenere Charlier come uno dei padri fondatori del reddito di base inteso come al giorno d'oggi. Altri personaggi illustri che contribuiscono al dibattito ed alla causa sono Charles Fourier e Jonh Stuart Mill, entrambi di matrice socialista, propongono un'idea simile al dividendo territoriale di Charlier solo che la fonte di finanziamento per loro veniva da una tassazione del valore della terra.

Dopo un periodo di disinteresse l'argomento riprese vigore subito dopo la Prima Guerra Mondiale favorito soprattutto da un generale stato di povertà e d'instabilità sociale. Nel 1918 Bertrand Russell cerca di far coesistere ideali opposti come l'anarchia per quanto riguarda la libertà individuale ed il socialismo per quanto riguarda l'incentivo a lavorare. Egli scrive: “ A certain small income, sufficient for necessities, should be secured to all, whether they work or not” (Roads To Freedom, 1918). Da questa combinazione di ideali si può trarre il principio dell'incondizionatezza del sussidio poiché egli afferma inoltre che nessuno dovrebbe essere obbligato a lavorare.

Intorno agli anni '30 e successivamente alle altre proposte avanzate senza successo, il premio Nobel James Meade riprende l'idea di un dividendo sociale proposto precedentemente da una studentessa di matrice Keynesiana di nome Joan Robinson, nel libro “Full employment regained? An Aghatophian Dream”. Egli ipotizza che Aghatophia sia il posto giusto dove vivere poiché secondo lui ci sono tutte le misure sociali per sviluppare al meglio le proprie possibilità, tra le quali il dividendo sociale, garantito in modo universale ed incondizionato a tutti i cittadini. Il dividendo, secondo la sua ipotesi sarebbe stato finanziato tramite un'imposta a due aliquote (33% per uno scaglione intermedio e 66% per gli opposti), in questo modo l'importo del sussidio per le persone più povere sarebbe comunque superiore a quanto versato allo stato; tutto ciò combinato con l'eliminazione degli altri programmi di welfare e tramite una revisione della spesa pubblica.

Della stessa idea riguardo alla soppressione e sostituzione delle misure di welfare basate sulla prova dei mezzi, sebbene con un'altra proposta, Milton Friedman in “Capitalism and Freedom, (1962)” teorizza l'imposta negativa sul reddito, un sistema tax-benefit che mette in un unico insieme sia il reddito di cittadinanza che la sua fonte di finanziamento. Brevemente, in questo modello ipotizzando un'aliquota marginale costante ed un reddito dove sussidio e tasse si annullano chiamato soglia di reddito esente, coloro che sono al di sotto di questo determinato reddito ricevono un sussidio misurato in base alla differenza tra reddito attuale

familiare e soglia di reddito esente moltiplicata per l'aliquota. Stessa cosa vale per i redditi superiori solo che al posto di ricevere un sussidio essi pagano un tributo calcolato nello stesso modo precedentemente descritto. A differenza del reddito di base pensato ai giorni d'oggi l'imposta negativa sul reddito si caratterizza per essere un trasferimento di denaro ex post ed erogato su base familiare e non individuale.

Un ulteriore premio Nobel, James Tobin con il nome di "demogrant" propone un reddito di base complementare alle altre misure di welfare che integra le entrate delle classi sociali più povere anche in base al numero del nucleo familiare portando incentivi ad integrare il reddito di base con il reddito derivate dall'attività lavorativa.

Un'altra tappa fondamentale è la conferenza di Louvain del 1986 dove parteciparono numerosi studiosi dell'argomento tra in quali anche Philippe Van Parijs, noto scrittore e sostenitore contemporaneo del reddito di base. Infine, un richiamo lo merita anche Atkinson che tramite il modello di un "participation income" assume come il problema dell'incondizionatezza del reddito di base sia il problema principale e per questo sostiene che il pagamento del sussidio dovrebbe essere condizionato e proporzionale al contributo che un individuo apporta nella società per evitare comportamenti opportunistici. Proprio come afferma Rawls bisogna evitare di mantenere i "surfisti a tempo pieno di Malibu" frase per esprimere il proprio dissenso verso i fannulloni che beneficiano lo stesso del reddito. Con questa proposta Atkinson si avvicina molto allo schema del reddito minimo garantito presente al giorno d'oggi in quasi tutti i paesi europei ma molto diverso da uno schema di reddito di cittadinanza.

### **1.3 Maggiori vantaggi e svantaggi**

Premettendo che uno schema di reddito di cittadinanza coerente con la definizione iniziale non sia ancora stato totalmente adottato da qualche governo se non in qualche esperimento di dimensioni contenute, possiamo analizzare vantaggi e svantaggi solo a livello teorico.

Uno dei principi del reddito di cittadinanza è l'universalità, pertanto analizziamo le differenze rispetto ad una misura selettiva. Una misura universale innanzitutto promuove il principio dell'uguaglianza e di una maggior coesione sociale poiché tutti i cittadini percepiscono il reddito, a differenza di una misura selettiva basata sulla valutazione dei requisiti che porta a classificare ed emarginare i cittadini che ne usufruiscono e quindi bisognosi. Inoltre, le misure basate sulla prova dei mezzi per accertare l'effettivo stato di bisogno invadono la sfera personale della privacy di coloro che richiedono il beneficio ed è empiricamente dimostrato che per questo motivo una misura universale raggiungerebbe anche coloro che per diversi motivi sono disincentivati a fare richiesta o ad essere valutati per aver diritto a ricevere

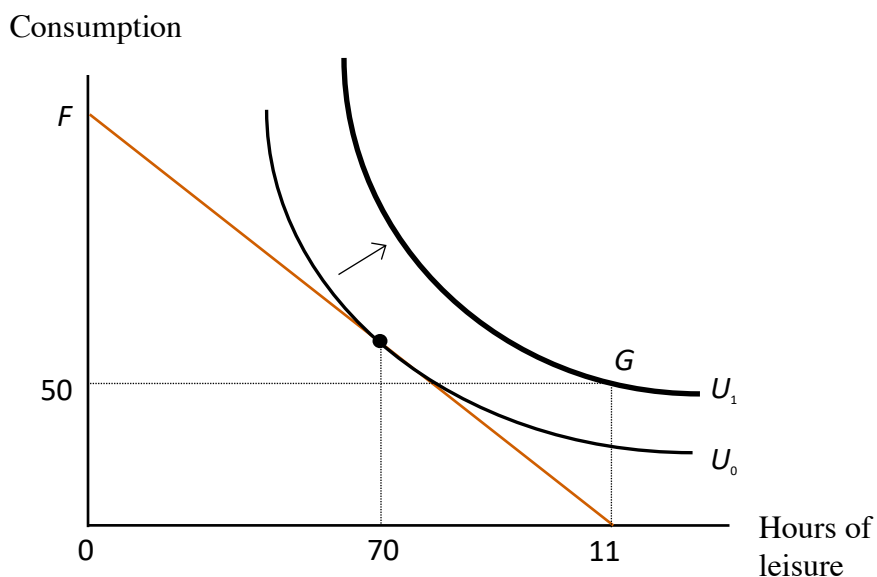
il sostegno da parte dello Stato. Un ulteriore problema che riguarda le misure basate sulla selettività è quello delle asimmetrie informative: in questo caso si possono avere dei falsi positivi cioè coloro che non hanno i requisiti ma ricevono comunque il sussidio e dei falsi negativi cioè coloro che avrebbero i requisiti ma per diversi motivi non ricevono alcun sussidio. Molto spesso il problema dei falsi positivi e dei falsi negativi è provocato dalle defezioni e dalla poca efficienza dell'apparato burocratico. Nelle misure selettive l'amministrazione pubblica svolge un ruolo fondamentale di intermediazione tra governo e cittadino, cosa che non sarebbe più necessaria in caso di adozione di una politica di tipo universale la quale permetterebbe dunque anche un notevole risparmio della spesa pubblica derivante dalla soppressione di alcune funzioni dell'attività amministrativa.

Un altro vantaggio si può riscontrare nell'interazione tra reddito di base e mondo del lavoro. In un contesto dove l'automazione e la precarietà dei posti di lavoro rendono il mercato molto incerto come il futuro dei lavoratori, un reddito di base permetterebbe agli individui una maggiore tranquillità e libertà di scelta aumentando così la flessibilità lavorativa rendendo appetibili anche lavori part time o contatti a tempo determinato. Sempre riguardo alla maggiore libertà, in accordo con le preferenze dell'individuo, si può avere più tempo libero da spendere per la famiglia avendo comunque la garanzia di percepire un altro reddito extra rispetto al lavoro ed inoltre verrebbe in qualche modo retribuito anche il tempo dedicato al volontariato ed alla cura delle persone. Sempre su questo tema potendo contare in un reddito di base il potere contrattuale dei lavoratori aumenta ed avendo maggior potere in capitolo potranno ottenere migliori condizioni lavorative anche per quei lavori ad alto rischio e svolti in condizioni poco umane.

Nelle misure selettive a sostegno dei disoccupati come cassa d'integrazione o indennità di disoccupazione è frequente il fenomeno della trappola della disoccupazione chiamata anche trappola della povertà, ciò si verifica quando un beneficiario di tale assistenza non ha l'incentivo a ricercare un nuovo impiego perché ogni unità di reddito aggiuntiva comporta una riduzione di pari importo del sussidio ed inoltre sarà tenuto anche a pagare le imposte se supera una determinata soglia di reddito. Questa situazione non si verifica nel caso di introduzione di un reddito di cittadinanza che garantisce un trasferimento periodico combinato con una tassazione del reddito da lavoro che permette al lavoratore di aumentare il proprio reddito complessivo ovvero tassando in misura minore il reddito da lavoro.



Figura 1. Effetto di un sussidio di disoccupazione sulle scelte individuali di consumo e tempo libero



Fonte: Borjas G. (2016)

Il grafico fornisce una semplice interpretazione di questo fenomeno in termini microeconomici e spiega l'effetto di una misura di cassa d'integrazione nelle preferenze di consumo e tempo libero di un individuo; si evince che in questo caso vi è la trappola della disoccupazione perché la curva d'indifferenza dell'individuo è tangente al punto G e quindi la combinazione che massimizza la sua utilità è quella che prevede di allocare tutte le sue ore in tempo libero.

Passiamo ora ad affrontare qualche punto critico che un reddito di cittadinanza potrebbe comportare. L'aspetto più discusso e sicuramente quello che porta maggiori problematiche è quello che riguarda il suo finanziamento legato all'eccessiva spesa che lo stato si troverebbe a fronteggiare. Per finanziare un reddito di cittadinanza ci sono diversi modi, ma tutti si ispirano al fatto che l'accumulazione del capitale ha creato nel tempo una rendita che abbiamo ereditato dalle generazioni passate e quindi i metodi per finanziare questo reddito dovrebbero essere in grado di permettere una redistribuzione della ricchezza tra tutte le persone. Oltre ad ipotesi di finanziamento tramite contributi su risorse naturali e beni pubblici il metodo principale e più concreto è quello di una riforma delle imposte dirette sul reddito, rendendo necessario un aumento delle aliquote e ciò non farebbe altro che aumentare l'evasione e l'economia sommersa. A sostegno di ciò Toso S. afferma: "l'importo pro capite del reddito di cittadinanza è correlato all'aliquota d'imposta necessaria a finanziarlo e che, ..., occorre un livello di pressione tributaria difficilmente tollerabile" (Reddito di cittadinanza o reddito minimo? 2016 pp 37-38). Per il motivo appena elencato è necessario un trade off tra efficienza ed efficacia ed

il fatto che il reddito di cittadinanza sia una misura universale non aiuta perché si potrebbe correre il rischio che chi ne ha effettivamente bisogno non riesca a superare la soglia di povertà poiché il sussidio viene erogato in egual misura anche a chi non ne ha la necessità.

Il concetto di uguaglianza in questo caso potrebbe portare paradossalmente ad una ancora più profonda divisione sociale tra ricchi e poveri.

## **2 ESPERIENZE A CONFRONTO**

### **2.1 L'imposta negativa sul reddito come reddito di base in Canada**

Il Canada ha avuto un lungo legame con l'idea di introdurre un reddito di cittadinanza chiamato in questo paese Guaranteed Annual Income (GAI) che si ispira al modello di imposta negativa sul reddito. Tra il 1968 e il 1980 cinque esperimenti sul campo furono condotti in Nord America principalmente per accertare l'impatto di un GAI sul mercato del lavoro.

Uno di questi esperimenti, MINCOME, fu condotto nella provincia di Manitoba tra il 1974 e il 1979. Vennero scelte due cittadine: Dauphin e Winnipeg dove l'esperimento è stato progettato seguendo le stesse linee degli esperimenti americani per verificare l'effetto di un sistema di assistenza alternativo sul mercato del lavoro, motivo per cui il campione era composto da cittadini che percepivano già qualche sussidio di disoccupazione. A Dauphin invece tutti avevano il diritto di partecipare e l'esperimento ebbe la particolarità di essere l'unico ad includere campioni saturi, per questo motivo furono inclusi nel campione anche disabili e pensionati come in un programma universale. L'obiettivo dell'esperimento a Dauphin era quello di studiare e poi rispondere a domande su questioni amministrative e comunitarie in un ambiente rurale. In questa coorte una famiglia senza entrate da altre fonti avrebbe ricevuto il 60 per cento reddito medio pro capite che variava in base alle dimensioni della famiglia ed ogni dollaro ricevuto da altre fonti avrebbe ridotto il sussidio del 50%.

Nel marzo 1973, la provincia di Manitoba presentò una proposta per il finanziamento di un esperimento completo al dipartimento federale della sanità e del benessere nazionale stabilendo un budget di \$ 17 milioni prevedendo di iscrivere oltre 1.000 famiglie, con Ottawa a pagare il 75% dei costi ed il restante di competenza municipale.

A causa di difficoltà finanziarie il bilancio iniziale si è rivelato molto inadeguato, i pagamenti alle famiglie sono stati adeguati all'inflazione mentre il bilancio non cosicché furono tagliati dei costi necessari per la raccolta e l'elaborazione dei dati e persino alcuni interi programmi come quello sociologico.

I dati originali raccolti in questionari cartacei relativi a tutti gli aspetti dell'esperimento sono stati conservati in un archivio non accessibile così come quelli relativi all'offerta di lavoro del campione di Winnipeg, pertanto l'unica fonte per trarre delle conclusioni era dall'osservazione del comportamento del gruppo di trattamento rispetto al gruppo di controllo: si notò una diminuzione delle ore lavorate solamente negli studenti e nelle donne con bambini perché i primi decisero di investire maggiormente nell'istruzione mentre nelle seconde coerentemente con le aspettative, il salario e la presenza di bambini in età neonata sono correlati negativamente.

Alcuni dati furono studiati successivamente per fornire indicazioni per quanto riguarda lo stato di salute e di benessere dei cittadini ed è emerso che i ricoveri complessivi sono diminuiti per i soggetti sottoposti al gruppo di trattamento MINCOME rispetto al gruppo di confronto. I tassi di ospedalizzazione tra i soggetti di Dauphin sono diminuiti dell'8,5% rispetto al resto della popolazione. Questo dato ci permette di fare delle stime riguardo al costo della sanità: nel 1978 il Canada ha speso \$ 7,5 miliardi per le spese ospedaliere, nel 2010 si stima che abbia speso \$ 55 miliardi, l'8,5 per cento dei quali ammonta a oltre \$ 4,6 miliardi. Il potenziale risparmio dei costi ospedalieri associato a un GAI sembra degno di essere preso in considerazione.

L'unica conclusione che possiamo trarre è che MINCOME ha offerto stabilità e sicurezza; le famiglie sapevano di poter contare in un maggior sostegno qualunque cosa accadesse ai prezzi agricoli e sapevano che improvvisate malattie o eventi economici imprevedibili non sarebbero stati finanziariamente devastanti come in assenza di un reddito di base. Un problema fondamentale e comune di tutti i progetti pilota è che i partecipanti sanno di essere parte di un esperimento e alla fine si confronteranno con la situazione iniziale, infatti i cittadini erano consapevoli che i benefici del programma sarebbero durati solo tre anni, il che limita ciò che può essere appreso sulle risposte a lungo termine dell'offerta di lavoro associate a un GAI permanente.

Il Canada si dimostra anche al giorno d'oggi un Paese molto sensibile e predisposto alla sperimentazione di nuove forme di welfare e con l'elezione di un nuovo governo federale liberale sotto il primo ministro Justin Trudeau il panorama politico canadese è cambiato radicalmente nell'ottobre 2015. L'impegno di questo partito ribadito anche nel mandato elettorale è lo sviluppo di una strategia di riduzione della povertà volta a fornire un reddito minimo garantito.

Il governo dell'Ontario ha annunciato nel 2016 che "ci uniremo ai ricercatori e alle comunità per sviluppare un progetto pilota sul reddito di base". A livello di governo municipale, il reddito di base è sostenuto dalla crescente lista di sindaci canadesi e nel dicembre 2015 la città di

Kingston (Ontario) è diventata la prima municipalità in Canada a chiedere lo sviluppo di una garanzia di reddito di base per tutti i canadesi.

Il progetto pilota è stato finanziato con 50 milioni di dollari ed avrà una durata di tre anni a partire dal 2017. I ricercatori hanno in programma di monitorare ogni partecipante e misurare l'impatto del reddito di base sulla loro vita; essi saranno regolarmente intervistati su argomenti come la loro salute, occupazione e situazione abitativa, quelli assegnati al gruppo di controllo non riceveranno alcun beneficio in denaro ma continueranno ad usufruire delle vigenti prestazioni sociali e saranno ugualmente sottoposti a dei sondaggi. Un gruppo di ricerca valuterà i risultati che dovrebbero essere comunicati al pubblico nel 2020.

## **2.2 Una forma di dividendo sociale, l'Alaska Permanent Fund**

L'Alaska è una delle federazioni degli USA che si distinguono per avere sviluppato da molti anni un dividendo sociale che a principi è molto simile ad un reddito di cittadinanza.

L'erogazione di questo dividendo deriva dalle risorse naturali presenti in questo luogo ed in particolare dalla presenza di petrolio, infatti dopo la scoperta nel 1977 del più grande giacimento del Nord America, Prudhoe Bay le entrate della produzione hanno iniziato ad alimentare il tesoro statale e quindi fu necessario stabilire come usare al meglio questa ricchezza.

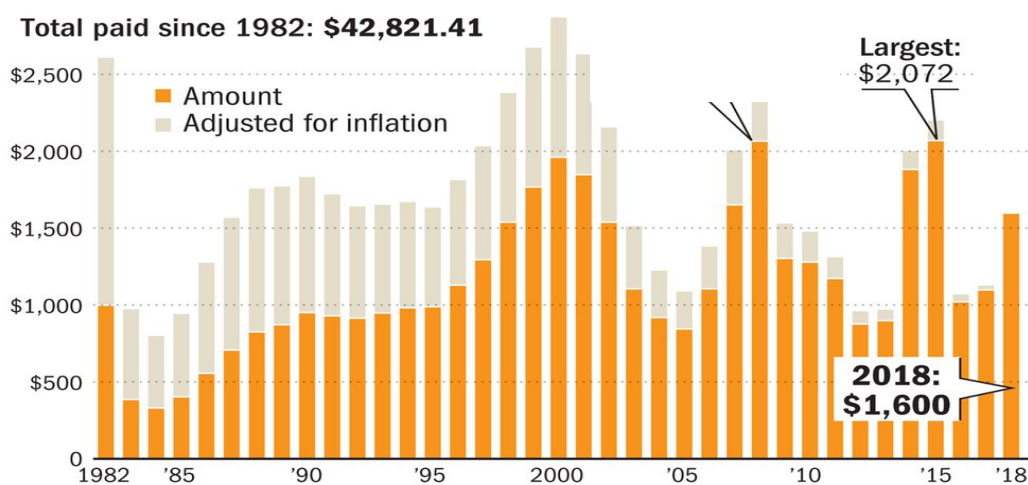
Le prime ipotesi erano quelle di realizzare investimenti in infrastrutture oppure finanziare il bilancio dello stato ma si decise di optare per la creazione di un Fondo permanente per accantonare una quota delle entrate derivanti dalla produzione di petrolio per le generazioni future dell'Alaska. L'idea che sta alla base della creazione del fondo è quella di trasformare i proventi di una risorsa esauribile in un conto di risparmio per garantire nel tempo un'entrata per i cittadini rinnovabile e sostenibile. Un secondo motivo per l'istituzione del fondo era quello di tenere una parte delle entrate petrolifere lontano dai politici che le avrebbero spese secondo i cittadini in inutili operazioni governative.

In questo fondo confluivano il 25% delle riscossioni dalla vendita di petrolio che successivamente venivano investite in un portafoglio diversificato di azioni ed obbligazioni nel mercato, producendo appunto degli utili che venivano distribuiti sotto forma di dividendi. La gestione del fondo è stata affidata ad una società indipendente rispetto alla tesoreria statale, con l'obiettivo di massimizzare gli utili finanziari. Man mano che questa somma cresceva in modo notevole si cominciarono a porre degli interrogativi su come utilizzare questa risorsa ed un ruolo fondamentale lo svolse il governatore Jay Hammond il quale propose una distribuzione degli utili annuali del fondo nell'ambito di un programma chiamato "Alaska Income". Ogni

cittadino avrebbe ricevuto un pagamento annuale dagli utili del fondo e l'unico test di ammissibilità era se una persona è residente ed intende restarlo in modo di evitare fenomeni di immigrazione incontrollata per godere del beneficio. Il dividendo stesso presenta molte similitudini con un reddito di base poiché fornisce un mezzo per condividere le entrate provenienti dalla risorsa naturale di proprietà pubblica indipendentemente dallo status ed il trasferimento avviene in contanti permettendo la libertà di scelta nei consumi dei cittadini.

L'importo del dividendo che di norma è calcolato sulla metà degli utili veniva distribuito verso la fine dell'anno e varia di anno in anno a causa delle fluttuazioni del prezzo del petrolio (vedi tabella sottostante che riporta l'importo del dividendo annuale dal 1982 al 2018). Questa formula è stata pensata per fornire una certa stabilità al pagamento annuale e per isolare la gestione a lungo termine del Fondo dalla pressione politica volta a massimizzare il dividendo a breve termine. Si può notare che l'anno in cui il dividendo è stato più generoso è stato il 2015 con 2072,00 \$ mentre l'anno con l'importo minore è stato il 1984 con soli 331,29 \$

Figura 2. Ammontare del dividendo pagato dall'anno 1982 fino al 2018



Fonte: Alaska News (2019)

Sebbene questa politica in Alaska sia in vigore fin dagli '80 non vi sono ancora stime certe dell'interazione tra sussidio e scelte economiche individuali. La maggior parte degli economisti ritiene che una gran parte della distribuzione annuale sia spesa quando ricevuta e destinata all'acquisto di beni di consumo durevoli producendo posti di lavoro e reddito nei settori del commercio e dei servizi. Le ripercussioni nell'offerta di lavoro invece non mostrano risultati significativi se non che questo reddito funziona anche come stabilizzatore dei salari in periodi di crisi limitando di conseguenza fenomeni migratori tra varie regioni ed inoltre aiuta a mitigare

riduzioni inattese del reddito delle famiglie legate alla produzione di pesce e di altre risorse naturali che sono soggette a continue fluttuazioni del raccolto e del prezzo.

Senza dubbio è invece l'effetto che il dividendo ha nel contrasto alla povertà e nella redistribuzione della ricchezza, infatti si stima che: “negli ultimi 10 anni il reddito del quinto più povero delle famiglie dell'Alaska è aumentato del 28% rispetto ad un aumento del 7% per il quinto più ricco. Al contrario, per tutti gli Stati Uniti nello stesso periodo, l'aumento per il quinto più povero è stato del 12% rispetto al 26% per il quinto più ricco.” (Goldsmith S. 2002)

A livello statale però al giorno d'oggi sorge qualche problema per quanto riguarda il bilancio, nell'ultimo anno il deficit statale ammonta a 2,5 bilioni mentre il valore del fondo ha superato il valore di 60 bilioni di dollari ma il fondo è una cosa distinta e non è possibile destinare somme a copertura del deficit pertanto sono necessarie una serie di politiche per aumentare le entrate del governo. Premettendo che il dividendo è tassabile una diminuzione dello stesso sarebbe lo strumento più regressivo rispetto all'introduzione di un'imposta sui redditi o sui consumi perché si è creata nella popolazione l'idea che questo reddito sia un diritto acquisito dalla nascita. Nonostante questi problemi di natura finanziaria dello Stato, il dividendo sociale ha contribuito a migliorare le condizioni ed a ampliare la sfera delle possibilità dei cittadini di questo Paese in linea con l'obiettivo che si propone un reddito di base.

### **2.3 L'esperimento finlandese**

Non esistono modelli di reddito di base che potrebbero essere importati direttamente in Finlandia perché gli esperimenti condotti in altri paesi si sono svolti in ambienti totalmente diversi in termini sia di politica sociale sia di strutture istituzionali ed è chiaro che questi fattori incidono nella misura in cui i risultati possono essere trasferiti da un ambiente a un altro.

L'idea di introdurre un reddito di base incondizionato è causata anche dalla difficile condizione economica in Finlandia ed in particolar modo del permanente livello elevato di disoccupazione. Nel recente passato questo paese scandinavo ha vissuto diverse importanti crisi economiche causate anche dal crollo della Nokia, principale produttore di telefoni cellulari ed azienda fino a quel momento determinante per l'economia finlandese.

Con l'elezione nel 2015 del governo di centro-destra presieduto da Juha Sipilä lo sviluppo di un progetto pilota di introdurre nel paese un reddito di base divenne realtà perché uno dei punti programmatici del suo mandato di governo lo prevedeva. Nel 2016 è stato affidato alla Kela (l'ente finlandese di previdenza sociale) il compito condurre uno studio sulla fattibilità e su quale schema di reddito di base preferire durante l'esperimento. Le possibilità erano essenzialmente 4: un reddito di base totale che sostituiva anche le altre prestazioni sociali, un

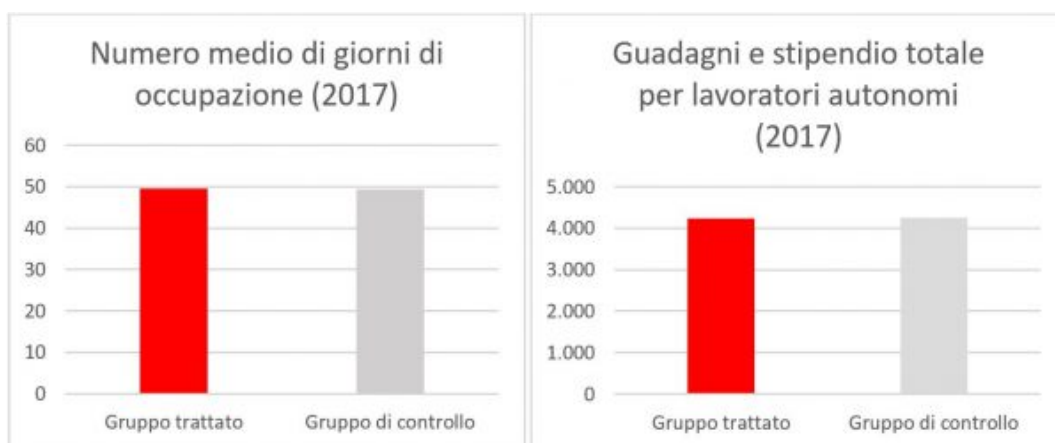
reddito di base parziale complementare alle altre misure di welfare, un'imposta negativa sul reddito ed infine un credito sociale.

Lo schema che si decise di implementare nella prova, sia per motivi di budget (vennero stanziati dal governo 20 milioni) sia perché ritenuto il più desiderabile per raggiungere l'obiettivo è un reddito di base parziale di 560 euro mensili erogato a 2000 cittadini percettori di indennità di disoccupazione nell'anno precedente e di età compresa tra i 25 ed i 58 anni. L'obiettivo dell'esperimento è ottenere uno snellimento dei servizi sociali e puntare a maggiori incentivi per il lavoro mentre la redistribuzione della ricchezza viene posta in secondo piano.

La cosa importante per la riuscita dell'esperimento è fornire un valido paragone, perciò le persone assegnate al gruppo di controllo non avrebbero ricevuto alcun reddito extra, oltre a questo i membri del campione furono scelti in modo casuale tra quelli che possedevano tutti i requisiti. Questi due gruppi sono stati seguiti per due anni (2017-2018), coloro che sono stati inseriti nel gruppo di controllo hanno continuato a ricevere l'assegno di disoccupazione, mentre quelli nel gruppo di trattamento hanno ricevuto un ammontare simile ma con la differenza che i soldi dati dallo stato non diminuiscono nel caso si trovi un impiego, né sono previsti condizionamenti legati al rifiuto di offerte di lavoro.

L'elaborazione dei risultati preliminari al termine dell'esperimento avvenne nei primi mesi del 2019 ed a occuparsene fu la Kela, l'ente che si occupava anche del pagamento del reddito ai cittadini. I primi risultati riguardano la ricerca di lavoro, il benessere e lo stato di salute.

Figura 3. Effetti dell'esperimento sul mondo del lavoro

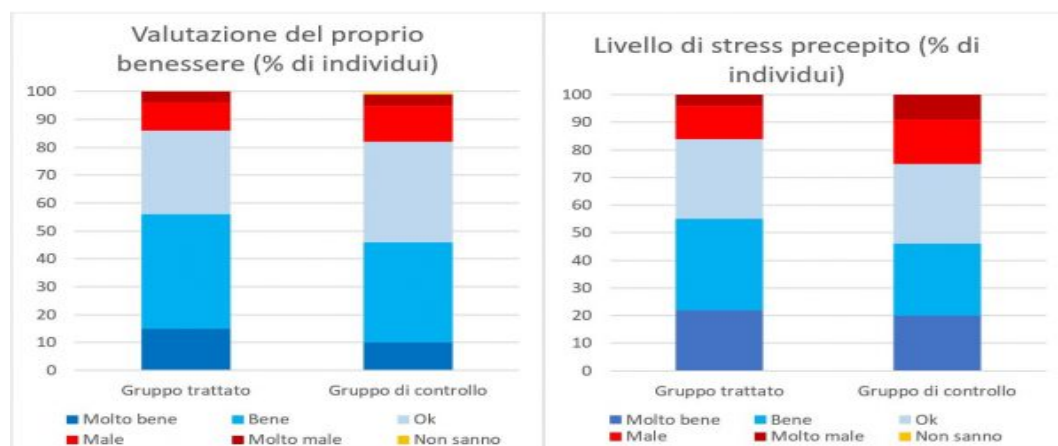


Fonte: Ecopoly, il Sole 24 Ore (2019)

Contrariamente a quanto si prefiggeva l'obiettivo dell'esperimento, non ci sono state differenze rilevanti tra i due gruppi partecipanti sia in termini di giorni lavorati, che di guadagni da attività lavorativa in proprio. Questo comunque è anche dovuto allo scarso importo del

sussidio erogato, (560 euro sono inferiori alla soglia di povertà finlandese che si attesta circa sui 1000-1200 euro al mese), così come la dimensione ridotta del campione non ci permette di affermare che questo risultato sia del tutto attendibile. Il reddito di base però sembra avere un vantaggio importante ovvero ridurre lo stress di chi lo riceve e aumentare la capacità di concentrazione, come dimostrato dalla tabella sottostante.

Figura 4. Effetti dell'esperimento sul benessere e livello di salute



Fonte: Ecopoly, il Sole 24 Ore (2019)

Tuttavia l'attuale ministro delle finanze finlandese ha dichiarato che l'esperimento non avrà seguito a causa del mancato aumento dell'offerta di lavoro da parte di coloro che hanno ricevuto il reddito di base anche per i motivi sopra descritti. Per avere una valutazione completa dell'esperimento bisognerà attendere la pubblicazione dei dati definitivi che avverrà entro il 2020.

## 2.4 Una postposta municipale nei Paesi Bassi

Nel gennaio 2015, il governo olandese ha introdotto una nuova legge di assistenza sociale, la Participation Act. Infrangendo la precedente legislazione questa legge ha trasferito la responsabilità della gestione dell'assistenza sociale dal livello centrale a quello locale. Una caratteristica dell'AP è quella di introdurre un elemento importante, il cosiddetto "servizio in cambio" che consiste nell'obbligo di prestare servizi sociali che mirano esplicitamente a far fare ai richiedenti qualcosa in cambio del denaro dell'assistenza sociale, in linea con gli schemi di reddito minimo garantito.

Nel frattempo, dopo l'introduzione di questa legge, ai governi municipali dei Paesi Bassi è stata concessa una grande autonomia per elaborare i propri regolamenti ed interpretazioni della



PA. Questa misura serviva a rendere le decisioni relative all'assegnazione delle persone ai lavori di servizio meno arbitrarie ed umilianti rispetto alle scelte dell'amministrazione centrale perché costringere gli individui a lavorare come nel caso dei programmi di lavoro può compromettere la loro motivazione intrinseca a svolgere lavori soddisfacenti ed apportare contributi produttivi alla società.

Per questo motivo un'ampia coalizione di scienziati, politici locali ed attivisti sociali unendo le forze con le autorità municipali hanno proposto esperimenti in quattro città universitarie olandesi: Groningen, Tilburg, Utrecht e Wageningen. L'obiettivo era quello di studiare gli effetti sugli incentivi lavorativi derivanti dall'eliminazione dei requisiti della ricerca di lavoro e della formazione obbligatoria. Inoltre, lo studio degli effetti di questi cambiamenti non riguarda solo il comportamento verso il lavoro retribuito, ma anche la salute, il benessere e la soddisfazione professionale dei richiedenti.

Di questi nuovi esperimenti in corso, il più noto è quello messo in scena a Utrecht a causa dell'intensa esposizione mediatica internazionale. L'esperimento di Utrecht si chiama "Know what works" ed è ufficialmente inteso come un approccio alternativo alle attuali forme di assistenza sociale piuttosto che un esperimento per sperimentare l'introduzione di un reddito di base incondizionato. Questa caratteristica accomuna tutti gli esperimenti in atto in questo Paese perché i programmi sperimentali si limitano alle famiglie che dipendono già da forme di assistenza sociale piuttosto che a coprire tutti i cittadini in modo individuale ed universale.

Gli studi dell'università di Utrecht approfondiscono temi relativi all'economia comportamentale ed in particolare indicano che un sistema meno restrittivo delle condizioni per ricevere un sussidio contribuirà al benessere dei richiedenti ed al rientro dei poveri nel mercato del lavoro; in primo luogo perché le preoccupazioni legate all'essere in uno stato di povertà ostacolano le funzioni cognitive delle persone consumando risorse mentali per altri compiti ed in secondo luogo perché un regime meno stringente ridurrà l'incidenza delle percezioni di sanzioni ingiuste.

Le proposte dell'esperimento riguardano un reddito massimo di € 960 mensili ed una diminuzione dei condizionamenti sul lavoro. Tuttavia, dato che la povertà ostacola le risorse cognitive, gli effetti dell'assenza di obblighi e l'assenza di prove dei mezzi potrebbero influenzarsi a vicenda; significa interferire meno con la vita dei richiedenti e questa combinazione rafforza l'incentivo di ricercare un lavoro per incrementare il proprio reddito sapendo che l'aliquota marginale di sottrazione del sussidio nel caso del reddito di base è inferiore a quella della sottrazione del sussidio delle misure assistenziali.

Durante la fase di progettazione, le università coinvolte negli esperimenti hanno trovato più di qualche complicazione dovuta alle restrizioni imposte dal Ministero, in particolare il comune

deve garantire che la clausola di "servizio in cambio" sia correttamente implementata nelle sue normative locali anche se alcune città si sono opposte e la capitale Amsterdam ne è un esempio. Un secondo vincolo posto dal governo è che i richiedenti possono mantenere il 50% delle entrate mensili in caso di impiego lavorativo fino a € 199 per i due anni dell'esperimento. Questo importo di poco inferiore a € 200 ha lo scopo di garantire una condizione di equità tra gruppo di trattamento e gruppo di controllo limitando così lo stimolo offerto dall'intervento di incentivo finanziario. Per questi motivi ogni città ha cercato di modificare nei limiti del regolamento i propri esperimenti ma tutti dovettero attenersi al rispetto del secondo vincolo.

A livello nazionale, il reddito di base è lungi dall'essere accettato nella politica di tutti i giorni o come una proposta di riforma concreta. Esponenti del partito liberale progressista hanno affermato chiaramente che il reddito di base non è una buona idea, poiché va contro: "il principio secondo cui tutti coloro che possono lavorare dovrebbero farlo" (Van der Veen R. 2019) e che il reddito di base non riconosce il valore principale per gli individui e la società della lotta per l'indipendenza attraverso il lavoro retribuito. Pertanto, l'attuale governo non ha intrapreso e non intraprenderà esperimenti con un reddito di base o un'imposta negativa sul reddito ma gli esperimenti attualmente in corso possono essere visti solo come strumenti per trovare modi per migliorare la legge sulla partecipazione.

Una volta che le relazioni sugli esperimenti inizieranno ad arrivare, a partire dalla fine del 2019 si potranno fare le prime stime sui risultati ottenuti. Gli esperimenti municipali attualmente in corso nei Paesi Bassi forniscono un utile punto di partenza per prendere posizione nella battaglia che riguarda l'introduzione di un reddito di base ma a causa delle restrizioni politiche i loro progetti lasciano molto a desiderare. Per poter sperimentare l'efficacia ed i benefici che l'introduzione di reddito di base comporterebbe nella società è necessario un maggior sostegno politico ed una maggior autonomia nella definizione di questi esperimenti.

## **2.5 Altri progetti pilota nei paesi in via di sviluppo**

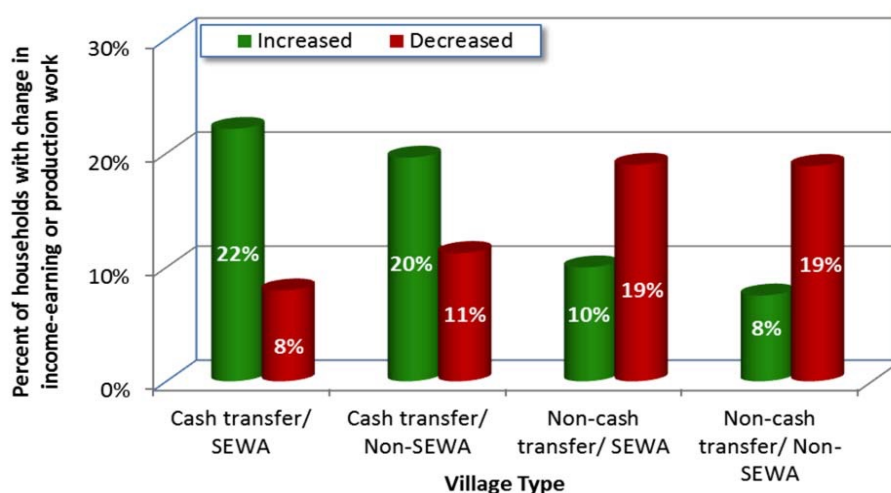
L'India è uno dei paesi più popolati del mondo e negli ultimi periodi essendo un paese emergente ha subito l'influenza della globalizzazione che oltre a portare innovazione ha anche aumentato le profonde disuguaglianze già presenti lasciando in condizioni di povertà circa il 30% della popolazione. In questo contesto, i governi non sono riusciti a sviluppare efficaci sistemi di protezione sociale per ridurre l'incertezza economica perché le principali politiche adottate erano di carattere selettivo, condizionato, ed i sussidi erogati principalmente sotto forma di beni alimentari.

Nel 2011 dopo un'analisi dei benefici che potrebbe portare un reddito di base si è deciso di lanciare un esperimento finanziato dall' UNICEF e coordinato dall'associazione SEWA (Self Employed Women's Association). Durante questo progetto pilota furono selezionati 8 villaggi ed a ogni uomo, donna e bambino veniva erogato un pagamento mensile inizialmente di 200 rupie per ogni adulto e di 100 rupie per ogni bambino e successivamente aumentati rispettivamente a 300 e 150. Oltre al sussidio, in questi villaggi sono state fornite diverse forme di assistenza da parte dell'associazione per dimostrare che il reddito di base è più efficace in quei luoghi ove è presente un ente che offre ai membri la capacità di agire insieme per il bene della collettività.

I risultati di questo esperimento sono molto rassicuranti perché si è notato che le persone che hanno ricevuto il beneficio sono riuscite a migliorare la propria abitazione per prendere precauzioni contro la malaria e quindi anche lo stato generale della salute è aumentato, l'alimentazione è migliorata sia nella qualità che nella quantità ed è stato dimostrato dal miglioramento del peso medio dei bambini e delle ragazze, si è ottenuto anche un miglioramento della frequenza scolastica e delle prestazioni ed infine vi fu una riduzione del lavoro forzato. Tutti questi risultati sono dimostrazioni di come una misura universale abbia effetti positivi ed in alcuni contesti raggiunga tutti gli obiettivi prefissati.

Nella tabella sottostante è fornita una dimostrazione dell'aumento del reddito per le famiglie sottoposte al trattamento rispetto al gruppo di controllo che continuava a ricevere l'assistenza dallo Stato.

Figura 5. Aumenti di reddito per le famiglie trattate nel 2011-12



Standing G. (2013)

Proprio l'attenzione verso una misura universale nei paesi in via di sviluppo è stata affrontata dall'attuale Nobel per l'economia A. Banerjee. Nei suoi studi infatti afferma come un reddito di base universale abbia effetti molto positivi e che questo riesca a colmare le lacune del sistema economico e statale in questi contesti. In primo luogo, la mancanza di mercati finanziari sviluppati e le condizioni di povertà sia materiale che intellettuale non permettono agli individui d'investire i risparmi o di contrarre prestiti per finanziare l'istruzione dei figli o diverse attività, oltre ai mercati finanziari anche la mancanza di mercati assicurativi non facilita l'attività di investimento in forme imprenditoriali perché l'esposizione al rischio è molto elevata. In secondo luogo, l'implementazione di sistemi di assistenza basati sul targeting, ovvero in misure basate sulla prova dei mezzi, sono poco efficienti in questo contesto poiché la preparazione e la capacità di coloro che devono accertare le condizioni sono ridotte ed il finanziamento di tale operazione prevede un costo amministrativo eccessivo.

La consapevolezza e la garanzia di poter contare su di un sussidio universale potrebbe essere utile ad andare oltre questi ostacoli e favorire lo sviluppo di abilità che contribuiscono a migliorare le condizioni di salute e povertà.

Altri progetti pilota che si sono tenuti in paesi del mondo sono elencati nella tabella sottostante. Si può notare come un tratto comune di tutti gli esperimenti sia il numero elevato di partecipanti che nella maggior parte dei casi sono persone povere e che le fonti di finanziamento provengono da enti privati come dei Casinò (Band of the Cherokee Nation's casino) nel caso del North Carolina oppure da associazioni nei casi di Uganda e Kenya (GiveDirectly).

Tabella 1. Altri paesi che sperimentano un reddito di base

| Periodo             | Luogo                | N°di partecipanti | Ammontare del trasferimento (in \$) | Requisiti di inclusione nel programma                                  | Commenti  |
|---------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------------|--|---|
| 1996– giorno d’oggi | USA (North Carolina) | 8000              | 862 (nell’anno 2016)                | Appartenere alla tribù di Cherokee                                     | Il finanziamento proviene da ricavi sul gioco d’azzardo.  |
| 2006–2008           | Uganda               | 12000             | 329                                 | Età tra i 15 e 25 anni, avere un basso reddito (meno di \$1 al giorno) | Il programma ha lo scopo di aumentare l’occupazione, ridurre la povertà e la riduzione del rischio di rivolte                                 |
| 2017– giorno d’oggi | Kenya                | 26000             | 20                                  | Vivere in un certo villaggio   | 200 villaggi sono stati divisi in 3 gruppi con diversa durata dei pagamenti per comparare gli effetti nel breve e lungo periodo dei progetti. |

Fonte:Tsvirko S. (2019)

### 3 IL CONTESTO ITALIANO

#### 3.1 Dal reddito minimo d'inserimento al reddito d'inclusione

L'Italia si caratterizza per avere un modello di welfare mediterraneo, tipico dei paesi del sud Europa. I principali fattori che distinguono questo tipo di stato sociale rispetto a quello degli altri paesi europei sono: una preferenza delle prestazioni monetarie rispetto alle prestazioni di servizi, tutela dei lavoratori dipendenti, ruolo centrale assegnato alla famiglia nello sviluppo delle funzioni principali, stringente categorialità delle misure assistenziali ed elevata spesa per il sistema pensionistico. Proprio la spesa pubblica denota alcuni problemi strutturali causati sia dall'elevata somma destinata alle pensioni di anzianità a discapito della sanità e dell'istruzione, accompagnata da una sempre maggior quota destinata al pagamento degli interessi su un debito in costante crescita.

Il modello di welfare e la composizione della spesa influenzano le politiche assistenziali e di protezione sociale, per questo nel 1997 la Commissione Onofri fu incaricata di compiere una ricerca per rinnovare il modello di welfare italiano ed uno dei punti che emerse da questo studio fu la sperimentazione e l'introduzione di un reddito minimo garantito per sostenere coloro che si trovano in condizioni di povertà ed emarginazione sociale. Oltre agli studi di questa commissione, anche la commissione europea incoraggiò lo sviluppo di questo programma sociale che è inserito in uno dei 20 principi che compongono il pilastro dei diritti dei cittadini europei. Il reddito minimo ha la funzione di: "chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro." (Pilastro europeo dei diritti sociali, 2017, Capo III, punto 14) e si può definire un istituto che richiama i principi di una forma assistenziale di universalismo selettivo, ovvero non si necessita più del requisito di appartenere ad una certa categoria per ricevere il sussidio ma è necessario solamente possedere dei requisiti economici e patrimoniali (ISEE) ed essere disponibili ad intraprendere un percorso di formazione e reintegrazione lavorativa.

La prima formulazione in Italia avvenne alla fine degli anni '90 con il nome di reddito minimo d'inserimento, questa misura però non riscosse molto successo dovuto principalmente ai fenomeni di opportunismo e di scarso controllo oltre che al cambio di legislatura che decise di accantonare il progetto. Successivamente, con la riforma del titolo V della Costituzione si assegnò una maggiore autonomia alle regioni che iniziarono ad approfondire ed applicare degli schemi di reddito minimo a livello regionale. La prima regione fu la Campania che nel 2007

con il nome di reddito di cittadinanza attuò un progetto triennale a sostegno di coloro che si trovavano al di sotto di una determinata soglia di reddito. Negli anni seguenti anche altre regioni e provincie come la Basilicata, Friuli, Lazio, Puglia, Rovigo, Trento intrapresero questo percorso che si differenziava da regione a regione solamente per il nome e per la soglia di reddito per aver diritto a ricevere tale assistenza.

Nel 2016 un altro passo è stato fatto con l'introduzione del SIA (Sostegno Inclusione Attiva), una misura transitoria universale basata sulla prova dei mezzi ed in un trasferimento tramite una carta acquisti. I destinatari dovevano attivarsi in un programma di reinserimento concordato con il comune od altri enti competenti. Durante gli ultimi anni sono stati formulati numerosi disegni di legge a riguardo, un esempio è il D.L. n°1670/2014, senza mai essere stati istituiti fino all'introduzione con il D.L. n°147/2017 sotto il governo Renzi-Gentiloni del reddito d'inclusione REI. Il REI è una misura nazionale per contrastare sempre la crescente disoccupazione e di conseguenza anche la povertà, e si divide in due programmi: uno di assistenza economica con l'erogazione di un sussidio mensile che dipende dalla differenza tra ISEE familiare e soglia di reddito di povertà, ed un programma che mira all'attivazione del soggetto o del nucleo familiare. Anche il reddito d'inclusione è erogato tramite una carta acquisti.

Con le elezioni del 2018 che vedono il partito dei 5 Stelle alla maggioranza, il REI viene accantonato a favore dell'introduzione a partire dal 2019 del Reddito di Cittadinanza. Questo nome non si confonda con il reddito di cittadinanza che intendono i padri fondatori del reddito di base poiché quello introdotto in Italia è uno schema di reddito minimo. Le poche differenze rispetto alla misura precedente del REI sono nell'importo erogato, nella soglia di reddito di povertà e negli altri requisiti patrimoniali ed infine nella scala di equivalenza usata per calcolare l'importo perché esso aumenta in modo meno che proporzionale per ogni individuo in più presente all'interno del nucleo familiare, una notevole differenza rispetto al reddito base erogato a livello individuale.

### **3.2 Il reddito di cittadinanza previsto dal D.L. n°4/2019**

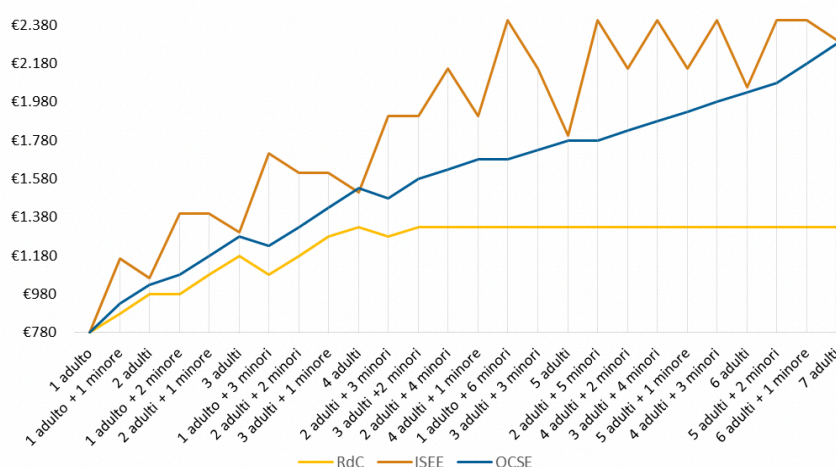
In questo periodo quasi tutti i paesi europei godono di una forma di assistenza come il reddito minimo garantito, tranne la Grecia e l'Italia. Con il disegno di legge n°4 del mese di gennaio 2019 e successivamente con la conversione e le relative modifiche, entra in vigore nel marzo di quest'anno la legge 26/2019 che prevede l'attuazione del Reddito di Cittadinanza nel nostro paese a partire dal mese di aprile. Per capire cosa prevede, quali sono i destinatari e le modalità di esecuzione è utile commentare brevemente gli articoli che compongono il decreto.

Nel primo comma del primo articolo è elencato lo scopo e gli obiettivi di tale misura: “a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all’inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro.” Si può notare che il reddito è destinato a coloro che si trovano in condizioni di povertà ma al contempo si può intuire come il principio di condizionalità sia un requisito fondamentale di tale programma tramite la tutela del diritto del lavoro e tramite la partecipazione a politiche attive alle quali i beneficiari devono partecipare.

Proprio il secondo articolo elenca i requisiti per poter ricevere il sussidio, in particolare i principali requisiti sono quelli di residenza, soglie reddituali e patrimoniali. La verifica di tali condizioni avviene nel Comune per verificare la residenza mentre il reddito ed il patrimonio sono controllati dall’INPS.

Nel terzo articolo viene approfondito il beneficio economico ovvero l’importo del reddito di cittadinanza che si divide in due parti: un’integrazione al reddito fino ad un massimo di € 6000 annuali (€500 mensili) ed una integrazione del canone di locazione qualora la famiglia risieda in affitto fino ad un ammontare massimo di €3360 annuali (€280 mensili). Il reddito erogato è esente da tassazione IRPEF ed è corrisposto in base al nucleo familiare quindi è importante usare una scala di equivalenza adatta; nel caso italiano vengono usati parametri particolari che favoriscono i nuclei familiari poco numerosi a discapito di quelli numerosi e con maggiori necessità.

Figura 6. Ammontare del beneficio con diverse scale di equivalenza



Fonte: Osservatorio CPI (2018)



Un'ulteriore conclusione che si può trarre dall'importo del sussidio è che il massimo importo erogabile per un nucleo composto solamente da una persona che risiede in locazione è di € 780 e se confrontato con la soglia di povertà le due misure coincidono facendo così del reddito di cittadinanza italiano uno dei più generosi d'Europa comportando sia un elevato costo per la spesa pubblica sia un possibile disincentivo per il reingresso nel mondo del lavoro dei destinatari.

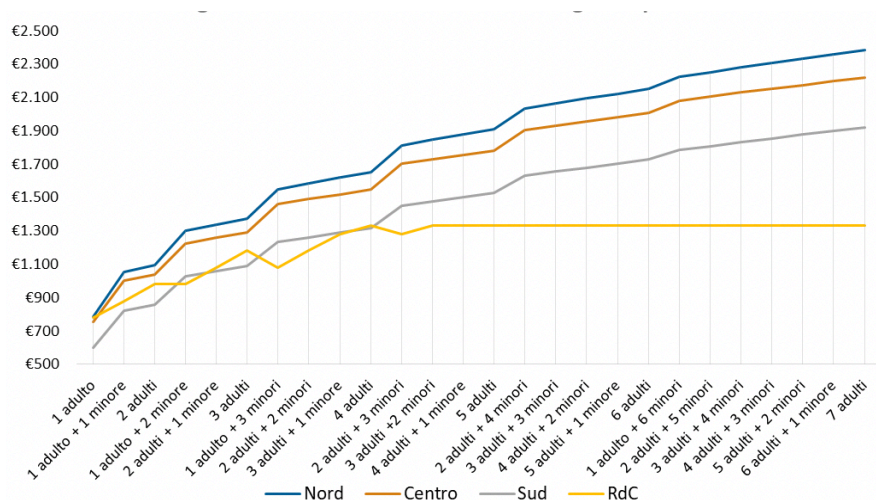
Per evitare la trappola della disoccupazione un altro programma fondamentale è quello elencato nel quarto articolo che prevede la stipulazione del patto di lavoro o del patto per l'inclusione sociale a seconda delle caratteristiche del nucleo familiare. Il patto per il lavoro richiede la collaborazione dei centri per l'impiego per erogare ed offrire posizioni lavorative congrue con le abilità dell'individuo; ad oggi però i primi dati stimano un ritardo nel proporre e garantire offerte dovuto alla scarsa preparazione ed efficienza di questi centri. Inoltre, sono previsti 3 gradi di offerta di lavoro: una prima entro 100 km dal comune di residenza, se rifiutata l'offerta potrà provenire fino a 250 km, e se rifiutata anch'essa si dovrà accettare un'offerta proveniente da tutto il territorio nazionale pena la perdita del beneficio. Per i nuclei invece che non possiedono requisiti lavorativi adatti è previsto un altro piano ovvero il piano per l'inclusione sociale che prevede una valutazione multidimensionale dei bisogni da parte di enti competenti che indirizzeranno il nucleo verso attività utili alla collettività in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo per un massimo di 8 ore settimanali.

L'erogazione del reddito viene gestita dall'INPS e l'importo è erogato tramite una carta acquisti che prevede un importo massimo di prelievi mensili ed inoltre non consente di consumare il credito in giochi d'azzardo ed altre forme di ludopatia.

L'articolo otto prevede ingenti incentivi per i datori di lavoro che assumono nuovi dipendenti che beneficino del reddito di cittadinanza ed in particolare è riconosciuto loro come descritto nel primo comma una detrazione dei contributi previdenziali e assistenziali pari all'importo del reddito di cittadinanza della persona moltiplicato per il numero di mesi rimanenti fino alla scadenza del sussidio che è di 18 mesi.

Il passo verso tale misura è necessario sia per rispettare le linee guida dettate dall'Unione Europea sia per migliorare il sistema di welfare; nonostante ciò il reddito di cittadinanza italiano presenta alcuni punti critici. Per prima cosa la soglia di povertà è calcolata a livello nazionale e quindi non tiene conto delle differenze territoriali e del diverso stile di vita nel Paese, dagli studi effettuati infatti emerge che la maggior parte dei beneficiari risiede nel Sud poiché un importo generoso del sussidio accompagnata da una soglia di povertà inferiore rende conveniente partecipare al programma.

Figura 7. Reddito di cittadinanza e soglia di povertà



Fonte: Osservatorio CPI (2018)

Oltre che alla soglia di povertà, un ruolo fondamentale come detto in precedenza lo svolgono gli enti che garantiscono le politiche attive e fino al giorno d'oggi dall'entrata in vigore di tale misura ad aprile, non si sono notati aumenti dell'occupazione, anzi la disoccupazione è aumentata. Questo è dovuto dal ritardo dell'organizzazione dei centri per l'impiego incapaci finora di reclutare offerte di lavoro accompagnato dallo scarso interesse verso la ricerca occupazionale dei soggetti che hanno presentato domanda. Sicuramente è ancora precoce trarre conclusioni su questo modello ma i primi dati sostengono il poco successo finora ottenuto da questo programma, ciò è anche dovuto al fatto che finora l'importo medio di un assegno del reddito di cittadinanza è di poco superiore ai 200€, un importo sicuramente basso che non permette alle persone di uscire dalla povertà favorendo quindi il proseguimento in alcuni casi del lavoro sommerso, un grande male per l'economia del Paese.

### **3.3 Livorno, la prima città italiana con un reddito di base locale**

Un esperimento alquanto curioso e simile agli esperimenti nei Paesi Bassi dove le proposte venivano apportate a livello municipale è quello che si ha nella città di Livorno.

Verso la fine del 2016 il Comune decise di provare sperimentalmente un reddito di cittadinanza locale autorizzato dal governo centrale. Furono stanziati €300mila che servivano a coprire il pagamento di €500 mensili per circa 6 mesi a 100 famiglie.

Dopo questa fase di sperimentazione si decise di implementare questa misura come una politica di assistenza sociale ulteriore rivolta come si legge nel bando che fa riferimento alla delibera di Giunta n°108 del 17/04/2018: “a favore di coloro che si trovano temporaneamente in condizioni tali da non poter far fronte al proprio mantenimento e a quello della propria famiglia; svolge la duplice funzione di integrazione al reddito e di prevenzione sociale”. Oltre allo scopo, nel bando sono elencati anche i requisiti necessari per fare la domanda rendendo questa misura meno universale di quanto si pensi. Il reddito è erogato a 187 famiglie nel 2018 con l’importo di €200 mensili pagati trimestralmente dal mese di gennaio al mese dicembre.

Questa misura sociale però non è stata esente da critiche da parte di chi sostiene che il sussidio sia solo una strategia politica e che non aiuti effettivamente le famiglie ad uscire dalla soglia di povertà.

## CONCLUSIONI

Il reddito di cittadinanza come si è visto non ha un unico obiettivo ma può essere utile ed auspicabile per migliorare diversi ambiti della vita sociale. Un reddito di base può assolvere a diverse funzioni: essere una forma di redistribuzione della ricchezza per ridurre la disuguaglianza, fungere da sostegno agli individui per aumentare l'incentivo ad entrare nel mondo del lavoro ed infine può addirittura riguardare un radicale cambiamento nel modello di assistenza e di previdenza sociale nel welfare statale. In ogni caso il reddito sarebbe come una sorta di pavimento, una garanzia per poter progettare la propria vita in modo più sicuro, non legando il lavoro al mero fatto retributivo ma piuttosto come un mezzo per la realizzazione di sé. Negli esperimenti si è potuto notare come ogni Paese abbia avviato una fase sperimentale per testare diversi aspetti; in base alle priorità e agli ideali politici che influenzano il modello di stato sociale da stato a stato i progetti differiscono sia per obiettivi che per fonti di finanziamento. Il primo passo verso questo programma è stato fatto ormai da quasi tutti gli stati sviluppati e talvolta anche nei paesi emergenti attraverso l'introduzione di un terzo livello di prestazioni sociali complementare all'assistenza, ovvero il reddito minimo garantito. Questo reddito garantito è il primo passo verso la rimozione della stringente selettività che colpisce i beneficiari a favore di una maggiore universalità del sussidio rendendo la misura accessibile ad una quantità più elevata di persone, condizionatamente all'impegno di attivazione lavorativa e sociale. Proprio intorno al principio dell'universalità si fondano le principali problematiche dovute all'eccessivo costo che si avrebbe implementando un reddito di cittadinanza e dal fattore etico che prevede l'erogazione di un pagamento anche a coloro che adottano comportamenti opportunistici. Il primo problema potrebbe essere risolto attraverso l'introduzione iniziale di un importo contenuto, seguito da una riforma del sistema fiscale che privilegia la progressività in modo da ottenere una redistribuzione della ricchezza posseduta da una quota della popolazione sempre più ristretta. Il secondo problema invece varia da persona a persona; infatti nel mondo contemporaneo sempre più dinamico, orientato al successo personale ed al raggiungimento di una vita migliore, i 'fannulloni' secondo questa logica risulterebbero una frazione molto ristretta di beneficiari. La strada che porta all'introduzione di un reddito di base resta ancora lunga e tortuosa, ma soprattutto grazie all'interesse verso un numero sempre più elevato di progetti pilota sottoposti ad una attenta analisi da parte di governi ed enti accademici, si sta diffondendo maggior consapevolezza dei benefici e delle difficoltà che si possono incontrare nel percorso in direzione di un reddito di base, un diritto derivante solamente dal fatto di essere nati.

## BIBLIOGRAFIA

Alaska News <https://www.adn.com/alaska-news/2019/09/22/permanent-fund-dividend-announcement-expected-this-week/#> \_ (ultima visualizzazione 21/10/2019)

Banerjee A., Niehaus P., Tavneet S. (2019), 'Universal Basic Income in The Developing World', Annual Review of economics, Vol 11, pp 959-983.

BIEN (Basic Income Earth Network) (ultima visualizzazione: 13/09/2019), *History of Basic Income*. <https://basicincome.org/basic-income/history/>

Borjas G. (2016), 'Labor economics', McGraw-Hill, New York.

Commissione Europea (2017), 'Pilastro europeo dei diritti sociali' [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it) (ultima visualizzazione 10/10/19)

Ecopoly, Il Sole 24 Ore. <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/02/28/esperimento-finlandese-reddito-cittadinanza/> (ultima visualizzazione 14/10/2019)

Forget E.L. (2011), 'The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment', Canadian Public Policy – Analyse the politiques, Vol 37, pp 283-304

Friedman M. (1962), 'Capitalism and freedom,' University of Chicago Press, Chicago.  
Gazzetta Ufficiale, D.L n° 4/2019, Roma.

Goldsmith S. (2002), 'The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution', Bien International Congress, Ginevra.

Kela, (2016), 'From idea to experiment Report on universal basic income experiment in Finland', Working paper n°106, Helsinki.

Krell C., Bomsdorf C. (2017), 'Il reddito di base l'esperimento finlandese' Fondazione Friedrich Ebert Italia.

Marocco M, Spattini S. (2019), 'Garanzia del diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva e di inclusione sociale:le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana', ADAPT University Press, Modena

Murra E. (2014), 'Ragioni differenti per una proposta condivisa. Reddito di base e consenso per intersezione', Working Paper n° 3, Centro Einaudi, Torino.

Osservatorio CPI (2018), 'Reddito di cittadinanza: un confronto con l'Europa', Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

Raventos D. (2007), 'Basic Income the Material Conditions of Freedom', Pluto Press, London, 7-21.

Simpson W., Mason G., Godwin R. (2017), 'The Manitoba Basic Annual Income Experiment: Lessons Learned 40 Years Later', *Canadian Public Policy*, Volume 43, Number 1, pp. 85-104

Standing G. (2013), 'India's Experiment in Basic Income Grants', Volume 3, n°5, *School of Oriental and African Studies*, UK.

Toso S. (2016), 'Reddito di cittadinanza o reddito minimo?', *Società editrice il Mulino*, Bologna.

Tsvirko S. (2019), 'Universal Basic Income: Comparative Analysis of Experiments', *Advances in Intelligent Systems and Computing*, Volume 1018, pp 719-724

Van der Veen R. (2019), 'Basic Income Experiments in the Netherlands?', *Basic Income Studies*, Volume 14.

Van Parjis P. (1992), 'Arguing for a basic income, ethical foundations for a radical reform', *Verso*, London-New York.

Van Parjis P. (2004), 'Basic income: a simple and powerful idea for the twenty-first century', *Politics & Society* 32(1), pp 7-39

Veneto lavoro (2009), 'Documentazione relativa a reddito di cittadinanza e salario minimo garantito', *Rapporto n°1 Rassegna di letteratura internazionale*, Venezia.

Widerquist K., Noguera J.A., Vanderborcht Y., De Wispelaere J. (2013), 'Basic Income An Anthology of Contemporary Research', *Wiley Blackwell*, London.

[www.comune.livorno.it/sites/default/files/index/sociale/bando%20reddito%20aprile%202018%20mod.pdf](http://www.comune.livorno.it/sites/default/files/index/sociale/bando%20reddito%20aprile%202018%20mod.pdf) (ultima visualizzazione 7/10/2019)

[www.gazzettadilivorno.it/livorno-al-via-il-reddito-di-cittadinanza.html](http://www.gazzettadilivorno.it/livorno-al-via-il-reddito-di-cittadinanza.html) (ultima visualizzazione 3/10/2019)