

siena memos and papers on law and economics



ANGELO CASTALDO

Politiche di sostegno al reddito a
confronto: *trade-off* e sostenibilità

01/09



S
I
M
P
L
E

UNIVERSITY OF SIENA FACULTY OF ECONOMICS R.M. GOODWIN

Simple 01/09

ANGELO CASTALDO

Politiche di sostegno al reddito a confronto: *trade-off* e sostenibilità

Sapienza Università di Roma

CLEIS Università di Siena

angelo.castaldo@uniroma1.it

Politiche di sostegno al reddito a confronto: trade-off e sostenibilità

Angelo Castaldo

Sapienza Università di Roma & Università degli studi di Siena

Abstract

Il presente lavoro si inserisce nel filone di letteratura che studia i possibili strumenti di contrasto alla povertà. Dopo aver provveduto a tracciare una classificazione delle diverse forme di politiche di sostegno al reddito, l'obiettivo principale del lavoro è di tracciare una survey approfondita delle principali caratteristiche dell'imposta negativa sul reddito (NIT), del dividendo sociale e reddito di cittadinanza (DS-RC) e dell'earning income tax credit (EITC), e di verificare, attraverso un'analisi degli effetti economici prodotti, i trade-off generati dai diversi schemi analizzati e la loro effettiva sostenibilità finanziaria. L'analisi verrà condotta osservando, per ogni tipologia di schema, gli effetti distributivi, gli effetti sul mercato del lavoro e gli effetti sull'amministrazione. Nonostante le significative differenze riscontrabili in tali schemi, è possibile affermare che l'erogazione di una qualche forma di reddito minimo garantito sia il fine ultimo a cui tutti questi modelli ambiscono.

Keywords: Welfare reform, Povertà, Schemi di sostegno al reddito

JEL Classification: I31, I38, H24, H55

1. Introduzione: il problema della classificazione delle politiche di sostegno al reddito, il punto di vista della teoria economica

In termini classificatori, la letteratura economica tradizionalmente distingue le politiche sociali di sostegno al reddito in universali e selettive (Toso, 1998). In termini generali, le politiche sociali universali non subordinano l'erogazione dei contributi ad un accertamento specifico, mentre quelle selettive condizionano l'erogazione del contributo ai più poveri, subordinandolo alla cd. prova dei mezzi (*means-testing*).

Beckerman (1979) mette in luce le argomentazioni alla base dei due modelli. Da un lato, i sostenitori delle politiche selettive ritengono che la riduzione della povertà rappresenta l'obiettivo prioritario di un sistema di trasferimenti. Il criterio guida è, pertanto, quello del *target efficiency*, che da conto del grado con cui i trasferimenti sono concentrati sui poveri, attraverso misure di impatto tipicamente non *welfaristiche*, ossia relative alla distribuzione del reddito, piuttosto che sulla distribuzione d'utilità. Dall'altro lato, i sostenitori delle politiche universali di sostegno al reddito, conferiscono agli schemi *tax-benefit* una funzione redistributiva più ampia rispetto a quella specifica della lotta alla povertà (Creedy, 1998). Infatti, Barry (1990) a sostegno dei modelli universali afferma che se il Welfare State deve essere sintetizzato in un unico obiettivo, questo è individuabile nel sostegno al reddito, piuttosto che nella lotta alla povertà *tout court*.

Tuttavia, una classificazione ancorata alla selettività e all'universalità, mal si presta a cogliere le molteplici e sottili peculiarità proprie dei diversi schemi elaborati. Infatti, Barr (1987) sostiene che la classificazione di tali strumenti di intervento non possa poggiare sulla dicotomia universali o selettive, perché non esistono politiche di intervento integralmente universali o selettive. In particolare, tale distinzione, vista la finalità del presente studio, perde ancor più di significato e ingenera ancora maggiore ambiguità laddove si voglia valutare e confrontare i diversi modelli di intervento¹.

In sostituzione della classica dicotomia universalità-selettività, Barr (1987) propone una classificazione che distingue gli strumenti di sostegno al reddito in base alla presenza di un vincolo alla corresponsione del contributo legato al reddito stesso (*benefits conditioned on income*) o alle caratteristiche soggettive dei beneficiari (*benefits conditioned on the characteristics of recipients*)². Seguendo questo tipo d'approccio, Parker (1989) sostiene che per procedere ad una classificazione chiara e precisa, è necessario far riferimento alle nozioni di reddito di base garantito (Basic Income - *BI*) e di reddito minimo (*Minimum Income - MI*). In termini generali, gli schemi di sostegno *MI* sono caratterizzati da prestazioni indirizzate ad individui poveri, selezionati sulla base di prove sui mezzi attraverso un test che poggia, nella maggior parte dei casi, esclusivamente sul reddito (*income-tested benefits*); ed in altri casi, congiuntamente sul reddito ed il benessere (*means-tested benefits*).³ La scelta di introdurre nella prova dei mezzi il benessere nasce dalla necessità di individuare un parametro più ampio del reddito per cogliere al meglio la situazione economica degli individui. A tal fine, in molti programmi di contrasto alla povertà sono stati inclusi anche elementi di natura patrimoniale. Tra questi, il caso del minimo vitale in Italia sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)⁴.

Questi schemi, accanto al test sui mezzi, generalmente prevedono per l'erogazione del contributo anche un test sul lavoro. Per gli schemi *MI*, l'unità d'analisi considerata è sempre la famiglia e la corresponsione del beneficio avviene in arretrato.

¹ Ad es. la Negative Income Tax (NIT) viene da molti solitamente inclusa tra le politiche selettive, ma in molti ne mettono in luce anche alcuni elementi di universalità che la caratterizzano.

² In letteratura questo approccio è spesso noto come 'Back to Beveridge' strategy e vincola il contributo non al reddito ma a caratteristiche soggettive quali l'essere disoccupato o l'avere figli a carico.

³ H. Parker, 1989.

⁴ L'ISEE indica la situazione economica del singolo componente il nucleo familiare, rapportando l'ISE (Indicatore della Situazione Economica) al reale numero dei componenti del nucleo familiare secondo una scala di equivalenza.

Passando ai modelli che possono ricondursi agli schemi *BI*, si può osservare che essi prevedono un contributo non condizionato, erogato universalmente a tutti i residenti al fine di garantirne la loro sussistenza materiale (Van Parijs, 1996). Le caratteristiche principali dei modelli *BI* sono individuabili nell'assenza di un test relativo al lavoro, nella attribuzione del contributo *ex ante*, nell'unità individuale del beneficiario.⁵

In linea con tale impostazione di base, il presente lavoro, con un'analisi di tipo economica, si pone come obiettivo di inquadrare, descrivere e valutare, anche in ottica comparata, i seguenti diversi schemi di sostegno al reddito: *Negative Income Tax* (NIT), *Dividendo Sociale* e *Reddito di Cittadinanza* (DS-RC), *Earning Income Tax Credit* (EITC).

Nonostante le significative differenze riscontrabili in tali schemi è possibile affermare che l'erogazione di una qualche forma di reddito minimo garantito sia il fine ultimo a cui tutti questi modelli ambiscono.

L'analisi verrà condotta osservando, per ogni tipologia di schema, gli effetti distributivi, gli effetti sul mercato del lavoro e gli effetti sull'amministrazione.

Il lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2, viene analizzata l'imposta negativa sul reddito. Nel paragrafo 3, si affronta lo schema del Reddito di cittadinanza e del dividendo sociale. Successivamente, nel paragrafo 4, viene studiato il meccanismo del *Earning Income Tax Credit*. Infine, nel paragrafo 5, si tracciano le principali conclusioni.

2. L'imposta negativa sul reddito (NIT)

2.1 Caratteristiche generali ed effetti distributivi

Il concetto di imposta negativa sul reddito (NIT) è menzionata per la prima volta da Cournot (1838)⁶, elaborato in dettaglio in forma di dividendo sociale da Lady Rhys-Williams (1943-1953)⁷, successivamente formalizzato nel concetto di NIT tradizionale da Milton Friedman (1962)⁸, ed infine sviluppato in modo significativo soprattutto da Lampman (1965), Tobin (1965) e Tobin, Pechman e Mieszkowski (1967).

L'idea dell'imposta negativa sul reddito nasce dalla necessità di collegare l'imposta e la spesa sociale per il contemporaneo conseguimento da un lato, di un assetto razionale e perequato nella redistribuzione del reddito per rendere certa, mediante la personalizzazione, l'acquisizione dei benefici da parte delle persone più bisognose; dall'altro, un contenimento della spesa sociale, con una definizione chiara della massa complessiva di spesa a tal fine destinata.

La NIT viene elaborata e sviluppata in modo incisivo dagli anni sessanta in poi da economisti, convinti dell'esigenza di espandere i trasferimenti per combattere la povertà e animati dalla preoccupazione indotta dagli incentivi complessi e distorti generati dagli schemi di sostegno al reddito esistenti (Watts, 1987).

Con il termine NIT si intende mettere in luce come i trasferimenti pubblici possano essere concepiti alla stregua di imposte di segno negativo, visto che il sussidio crea un flusso monetario tra Stato e contribuente in cui è il secondo a ricevere ed il primo a versare (Lampman, 1965). In particolare, l'idea della predisposizione di uno strumento articolato in cui coesistono due flussi monetari di segno opposto (l'imposta ed il sussidio) nasce dall'esigenza di collegare l'imposta e la spesa sociale per il contemporaneo perseguimento dell'effettiva acquisizione dei benefici da parte dei soggetti più poveri (attraverso la prova dei mezzi) e del contenimento della spesa sociale, attraverso una definizione precisa dell'ammontare dei trasferimenti.

⁵ Tipico esempio di schema *BI* è il reddito di cittadinanza che in Alaska viene corrisposto, in una misura variabile di anno in anno, a tutti i residenti.

⁶ A.A. Cournot, "*Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*", 1838.

⁷ Rhys-Williams, "*Something to look forward to*", London: MacDonald & "*Taxation and Incentive*", New York: Oxford University Press, 1953. Considerando R_{ni} , reddito netto individuale, R_s , reddito soglia, R_i , reddito individuale, s , percentuale di sussidio concesso, t_1 e t_2 , aliquote d'imposta. Lo schema di Dividendo Sociale, $[R_{ni} = DS + (1 - t_1)R_i]$ coincide con quello di Imposta Negativa sul Reddito $[R_{ni} = R_i + s(R_s - R_i)]$ con $R_s > R_i$; $R_{ni} = R_i + t_2(R_i - R_s)$ con $R_s < R_i$] determinando gli stessi effetti distributivi quando, $s = t_1 = t_2$.

⁸ M. Friedman, "*Capitalism and Freedom*", Chicago: University of Chicago Press, 1962.

Gli effetti distributivi della NIT sono significativi. Attraverso lo schema dell'imposta negativa sul reddito lo Stato finanzia un sussidio, a favore dei soggetti più svantaggiati, attraverso la tassazione dei redditi più agiati, nella misura necessaria per finanziare il sussidio. In questo modo, lo Stato realizza così un'immediata attività di redistribuzione del reddito.

La NIT ha implicazioni significative in termini di redistribuzione sia orizzontale che verticale. Da un lato, in termini di equità orizzontale, l'imposta negativa sul reddito (specie nel caso in cui il reddito minimo garantito viene fissato uguale al reddito di povertà) costituisce un ottimo strumento di individuazione dei soggetti bisognosi ed influisce positivamente sul tasso di *take-up* (superamento della soglia di povertà) attraverso un meccanismo che, nell'erogazione dei sussidi e nel prelievo delle imposte, applica condizioni eguali a soggetti in situazioni analoghe. Dall'altro lato, in termini di equità verticale, fissa un meccanismo che consiste in una attività di redistribuzione del reddito dagli individui con un reddito più elevato verso individui con un reddito più basso (trattamento differenziato a seconda delle condizioni di partenza).

Sotto il profilo delle caratteristiche, la NIT possiede tutte le peculiarità proprie degli schemi *MI*, anche se solitamente non è previsto un test sul lavoro⁹. Infatti, il diritto al contributo è vincolato alla prova dei mezzi, l'unità beneficiaria è sempre la famiglia (household) ed il sussidio viene erogato in arretrato.

L'erogazione del contributo è vincolata esclusivamente alla prova di una disponibilità di reddito inferiore al livello fissato come soglia. In altre parole, con la NIT non si subordina l'erogazione del contributo alla presenza di specifiche caratteristiche individuali o di speciali circostanze (es. assenza del capofamiglia, età, disoccupazione involontaria, ecc.). Potremmo anche dire che la NIT avviene su base "*universale-selettiva*", sebbene la qualificazione possa ingenerare confusione con l'idea di universalità insita negli schemi di tipo *BI*.

Il modello originario di Friedman (1962) concepisce la NIT come un versamento di un contributo (sussidio) al contribuente, graduato in base al reddito di cui dispone e alle detrazioni a cui avrebbe diritto. Il meccanismo prevede che legittimato a ricevere il sussidio sia esclusivamente colui che detiene un reddito inferiore a quello fissato come reddito soglia, mentre i redditi al di sopra di tale soglia pagano l'imposta. In particolare, vd. fig.1, in corrispondenza del reddito soglia, R^* , è osservabile il cosiddetto *break-even point* B , dove il sussidio diventa pari a zero e il contribuente non è tenuto al versamento dell'imposta.

Il meccanismo della NIT opera quindi come segue:

i) nel caso dei contribuenti beneficiari del sussidio, ossia per coloro che hanno un reddito guadagnato, R_g , minore del reddito soglia, R^* , il reddito disponibile, R_d , è rappresentato da,

$$R_d = R_g + s (R^* - R_g) \quad (1)$$

dove, s , è un tasso proporzionale che Friedman riteneva efficiente fissare in $0,5$.

ii) nel caso di contribuenti tenuti al versamento dell'imposta, ossia per coloro che hanno un reddito guadagnato, R_g , maggiore del reddito soglia, R^* , il reddito disponibile, R_d , è rappresentato da,

$$R_d = R_g - t (R_g - R^*) \quad (2)$$

dove, t , è l'aliquota d'imposta che per semplicità supponiamo costante (imposta proporzionale).

Da un punto di vista grafico la fig. 1 illustra il funzionamento della NIT. Sull'asse delle ascisse troviamo il reddito guadagnato, mentre sull'asse delle ordinate il reddito disponibile. La retta a 45° indica l'andamento del reddito disponibile in assenza di un intervento pubblico. E' facilmente osservabile in figura che, laddove il reddito soglia viene fissato in R^* , i redditi con un reddito guadagnato superiore a tale soglia, ad esempio R_g' , versano un'imposta calcolata sulla base della (2), mentre i redditi con reddito guadagnato inferiore al reddito soglia, ad esempio R_g'' , ricevono un sussidio così come risulta dalla (1).

⁹ Tuttavia, Minford (1985) ammette la possibilità dell'applicazione della NIT con test sul lavoro.

La retta $ADD'F$ mostra come il reddito cresca al crescere delle ore lavorate al tasso del salario w . Il segmento CD evidenzia il vincolo di bilancio di un programma di NIT al 100% di copertura, in cui il governo assicura il reddito corrispondente a C anche nel caso di zero ore lavorate, prelevando poi € 1 di benefici da ogni € 1 guadagnato. Il processo di massimizzazione dell'utilità del singolo individuo può spingerlo a scegliere zero ore lavorate come nel caso del punto C , oppure su un qualche punto sul tratto crescente CD' , che denota il vincolo di bilancio di una NIT con una aliquota d'imposta più bassa (il governo preleva meno di € 1 di beneficio da ogni € 1 guadagnato). Con l'aliquota di imposta negativa inferiore al 100%, è possibile riscontrare un incremento dell'offerta di lavoro solo se alcuni di coloro i quali massimizzano in C decidessero di iniziare a lavorare (punto E).

Tuttavia, è facilmente osservabile (vd. fig 3) che l'effetto sull'offerta di lavoro generato da uno schema di NIT appare ambiguo.

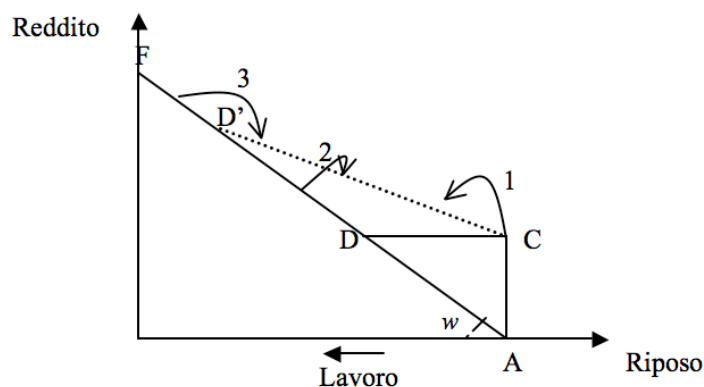


Fig. 3 – Negative income tax e lavoro

Per un'aliquota d'imposta negativa al di sotto del 100% se è vero che soggetti che prima decidevano di lavorare zero ore incrementerebbero la loro offerta di lavoro (1), è altrettanto vero che altri individui (soggetti che già lavoravano), che prima non ricevevano benefici (tratto di redditi sul segmento $DD'F$), potrebbero decidere di lavorare meno e raggiungere livelli di reddito più alti (2), oppure incrementare notevolmente le ore di riposo per un livello di reddito più basso (3). In altre parole, l'abbassamento dell'aliquota di imposta negativa tende a spingere nei limiti del programma di welfare, famiglie che prima non sarebbero state coinvolte, riducendone l'offerta di lavoro.

Coerentemente con quanto sostenuto da Targetti Lenti (2000), gli individui nei dintorni del punto C , nella scelta tra accettare il rischio di un nuovo lavoro o restare disoccupati con la certezza di percepire il sussidio potrebbe preferire questa seconda opzione, generando quella distorsione inefficiente della NIT nella scelta tra lavoro e riposo nota come trappola della povertà o di disoccupazione.

Come evidenziato da Moffitt (2004)¹⁰, l'idea degli incentivi al lavoro in presenza di NIT era chiara a tutti i suoi primissimi sostenitori. Tuttavia, soltanto con Boskin (1967)¹¹ e Green (1968)¹² viene elaborata una dimostrazione grafica che evidenzia la riduzione degli incentivi al lavoro associata alla NIT.

In particolare, Boskin (1967) e Green (1968) dimostrano che l'effetto sugli incentivi al lavoro è strettamente legato al livello del reddito minimo garantito e all'aliquota di imposta (t) scelti per implementare la NIT. In altre parole, come argomentato da Lampman (1969)¹³, il disincentivo al

¹⁰ R.A. Moffitt, "The idea of a negative income tax: past, present and future", Focus, University of Wisconsin-Madison Institute for Research on Poverty, vol. 23, n.2, 2004.

¹¹ M. Boskin, "The negative income tax and the supply of work effort", National Tax Journal, 1967.

¹² C. Green, "Negative taxes and monetary incentives to work: the static theory", Journal of Human Resources, 1968.

¹³ R. Lampman, "Expanding the American System of Transfers to Do More for the Poor", Wisconsin Law Review, 1969.

lavoro generato dalla NIT può essere minimizzato attraverso una fissazione efficiente di questi parametri.

Alla luce di queste riflessioni, gli elementi fondamentali della NIT sono rappresentati dal livello di reddito minimo garantito (che dipende da s), dall'aliquota t , applicata ai redditi superiori al reddito soglia, e dal livello del reddito soglia, che segna il passaggio dalla fascia di redditi che pagano l'imposta alla fascia di redditi che ricevono il sussidio.

Per quel che riguarda il livello di reddito minimo garantito, esso rappresenta il valore massimo del trasferimento elargito ai contribuenti privi di reddito. Considerato che tale trasferimento rappresenta l'intero reddito a disposizione di queste unità fiscali, appare opportuno fissarlo ad un livello tale da consentire ai beneficiari almeno il sostentamento. Tuttavia, un livello di reddito garantito elevato genera un disincentivo al lavoro maggiore. Il *trade-off* che si crea tra tutela del sostentamento e contenimento del disincentivo al lavoro appare di difficile soluzione.

Sempre in tema di incentivi al lavoro il livello dell'aliquota marginale riveste un ruolo cruciale. L'aliquota marginale, infatti, incide sulla determinazione delle variazioni del reddito disponibile all'aumentare del reddito guadagnato. Appare evidente, pertanto, che il livello dell'aliquota t deve essere opportunamente ponderata per preservare gli incentivi al lavoro da un lato, per coloro i quali sono sopra soglia (soggetti all'imposta positiva), ma che potrebbero decidere di non lavorare o lavorare meno ed usufruire del sussidio, e dall'altro lato, per coloro i quali pur lavorando sono sotto soglia (beneficiari dell'imposta negativa - *cd. working poor*), ma che potrebbero decidere di annullare del tutto il loro sforzo lavorativo.

In ultima analisi appare opportuno richiamare l'importanza della fissazione del reddito soglia. Questa variabile incide fortemente sulla determinazione dell'ammontare di risorse necessarie per finanziare il programma e, quindi, sull'ammontare del prelievo a cui sottoporre i contribuenti sopra soglia.

Nel tentativo di affrontare in modo più diretto rispetto all'impostazione di Friedman (1962) gli effetti della NIT sugli incentivi al lavoro, Lampman (1969) ed Akerlof (1978)¹⁴ introducono la possibilità di effettuare discriminazioni nell'applicazione dell'aliquota di imposta e nell'erogazione del reddito minimo garantito, facendo leva sul possesso o meno di requisiti al lavoro (*work requirements*).

Come sostenuto da Moffitt (2004), la formulazione originaria della NIT persegue il bilanciamento del desiderio di offrire un reddito minimo a chi non lavora attraverso il sussidio, con l'esigenza di mantenere sufficientemente bassa l'aliquota d'imposta che grava sui redditi sopra soglia, al fine di non disincentivare il lavoro. Tale operazione è di difficile realizzazione ed è stata rigettata dalla cultura americana, che non ritiene giusto erogare un contributo a chi non lavora. In questa ottica, ad esempio, Lampman (1969) ritiene efficiente accettare differenziazioni in funzione degli obblighi al lavoro, assegnando un sussidio più basso sia ai single che alle famiglie con due genitori, in cui vi sia un uomo abile al lavoro.

Akerlof (1978), seguendo questo filone, sostiene che se gli individui possono essere "etichettati" (*tagged*) con qualche caratteristica correlata alla abilità lavorativa, allora è possibile raggiungere un incremento del benessere sociale attraverso l'erogazione di diversi livelli di sussidi e l'applicazione di aliquote d'imposta differenziate.

In campo applicativo, l'esigenza di prevedere obblighi al lavoro è emersa anche nella sperimentazione della NIT effettuata negli Stati Uniti¹⁵ ed in Canada negli anni 70. In virtù dello schema di NIT attuato, il governo garantiva alle famiglie un sussidio relativamente alto, spesso

¹⁴ G. Akerlof, "The Economics of Tagging as Applied to Optimal Income Tax, Welfare Programs and Manpower Planning", in American Economic Review, 1978.

¹⁵ Negli Stati Uniti i programmi di sperimentazione destinati per valutare l'impatto della NIT sull'offerta di lavoro riguardarono due importanti aree: quella di Seattle e quella di Denver (1970-1978). L'esperienza ha coinvolto 4706 famiglie, sottoposte a diversi regimi di sostegno del reddito, sia in relazione all'ammontare della somma minima garantita, sia in relazione all'aliquota utilizzata per la determinazione del beneficio. Una famiglia priva di reddito avrebbe ricevuto 5600 dollari l'anno. Per ogni dollaro guadagnato, sempre su base annua, il sussidio si sarebbe ridotto, fino ad azzerarsi al raggiungimento di un reddito pari a 11200 dollari.

superiore a quello necessario per elevarle al di sopra della soglia della povertà. In particolare, l'ammontare del sussidio ricevuto dalle famiglie si riduceva all'aumentare del reddito, ma in misura minore rispetto a quanto previsto dal sistema di *welfare* vigente. Questa differenza era stata prevista per incentivare la propensione al lavoro. Tuttavia, il beneficio derivante dall'elevato sussidio superò di gran lunga i modesti incentivi al lavoro, disincentivando in ultima istanza la propensione marginale al lavoro.

Infatti, gli esperimenti di NIT negli Stati Uniti hanno mostrato come in particolare i giovani e le donne hanno ridotto le ore di lavoro. Burtless e Haveman (1987) hanno evidenziato come tale riduzione abbia riguardato prevalentemente i giovani maschi (riduzione delle ore di lavoro in media del 9-10 per cento), le loro mogli (riduzione in media tra il 17 e 20 per cento), le donne single (riduzione in media del 20 per cento).

Associato al problema degli incentivi al lavoro che la NIT genera, appare il rischio di abbassamento del tasso di mobilità dei poveri (Kreps, 1967). Garantire infatti un reddito minimo prescindendo da *work requirements* potrebbe influenzare negativamente il tasso di mobilità dei poveri da una zona a bassa potenzialità occupazionale ad un'altra (negli Stati Uniti, da uno Stato all'altro) dove la loro offerta di lavoro potrebbe essere facilmente impiegata. Nel 1967, B. Curtis¹⁶ membro del Congresso US, sosteneva che la previsione di qualsiasi forma di reddito minimo garantito avrebbe ridotto gli incentivi al risparmio, incrementato la propensione marginale al consumo e, quindi, in ultima istanza, disincentivato gli investimenti.

2.3 NIT ed effetti sull'amministrazione

L'elaborazione della NIT, che trova la sua matrice originaria nel pensiero liberale, venne inizialmente concepita come strumento sostitutivo di tutti gli altri programmi di spesa di natura assistenziale. Pertanto da un punto di vista amministrativo/gestionale l'implementazione della NIT avrebbe dovuto garantire, grazie all'inserimento dei programmi di trasferimento all'interno del sistema fiscale, una riduzione dei costi gestionali ed una maggiore efficienza dell'attività di amministrazione del comparto assistenziale. In altre parole, l'integrazione tra le amministrazioni fiscali e di spesa comporterebbe una naturale riduzione dei costi derivanti da inefficienti duplicazioni.

Tuttavia, contrariamente alle aspettative, dal punto di vista pratico in presenza di NIT o in generale di tutti i programmi di tipo universalistico selettivo, problemi di natura gestionale/amministrativa permangono.

Come sostenuto da Granaglia (2007), seppur *prima facie* gli schemi di sostegno al reddito universalistici selettivi, prevedendo l'erogazione dei contributi esclusivamente ai soggetti realmente bisognosi, richiedono una copertura minore rispetto agli schemi universalistici puri, tali programmi sono soggetti in ogni caso ad alti costi finanziari e gestionali.

Uno dei principali problemi associati all'amministrazione del programma di imposta negativa risiede nella esatta definizione dell'ammontare di risorse da destinare. Un aspetto critico che influenza fortemente l'onerosità della NIT è collegato al problema dell'individuazione dei soggetti a cui realmente spetta il diritto al sussidio. In particolare, per non far lievitare in modo esponenziale i costi finanziari della NIT, il bisogno di evitare pagamenti ai cd. *non-poor* risulta cruciale.

Caratterizzandosi nella sua versione originale quantomeno per la prova sui mezzi (*income test*), la NIT necessita di un target di reddito su cui concentrare la spesa. Asimmetrie informative, difficoltà di raccolta e di gestione da parte della pubblica amministrazione delle informazioni necessarie per stabilire la nascita del diritto al sussidio, danno origine ad errori nell'identificazione dei potenziali beneficiari del programma. In tal caso il sistema si presta alla possibilità di commettere due errori: escludere parte di coloro che, in condizioni di informazione perfetta, risulterebbero destinatari della spesa (falsi negativi), e includere soggetti non aventi diritto (falsi positivi)¹⁷. La questione degli

¹⁶ Cfr. *Income Guarantees: A Spectrum of Opinion*, *Monthly Labor Review*, 90, Feb. 1967.

¹⁷ In Fry V. e Stark G., *The take-up of means-tested benefits, 1984-1990*, (1993), a seconda del contesto culturale di riferimento, la presenza di falsi negativi è interpretato come uno dei difetti più vistosi della selettività: tipico è il caso

abusi all'ingresso (Granaglia, 2007), cd. falsi positivi, incide fortemente sull'ammontare di copertura finanziaria necessaria per la NIT. All'interno dei falsi positivi è possibile includere: coloro che erano già evasori prima del programma di sostegno al reddito; coloro i quali attirati dall'accesso al trasferimento modificano la loro condotta evadendo o modificando opportunisticamente la loro offerta di lavoro (per abbassare il proprio reddito al di sotto di quella soglia delle NIT). Gli errori di esclusione (falsi negativi) sono generalmente ricondotti a problemi di insufficiente informazione o alla tendenza dei cittadini di evitare lo *stigma* (disvalore) sociale. In questo caso, i potenziali soggetti eleggibili al programma erroneamente ritengono di non possedere i requisiti necessari per accedere al sussidio, ovvero, pur coscienti del loro diritto decidono di non farlo valere visto il disvalore sociale (*stigma*) connesso allo status di assistito (povero). I due errori causano, chiaramente, effetti di segno opposto sull'ammontare complessivo delle risorse da stanziare. Infatti, nel caso dei falsi positivi le risorse complessive necessarie per la copertura del programma subiscono una dilatazione, laddove nel caso dei falsi negativi una contrazione.

Il tentativo di attenuare entrambi gli effetti distorsivi, attraverso l'implementazione più raffinata degli strumenti di accertamento delle condizioni di eleggibilità, comporta oneri amministrativi e gestionali molto elevati. I disincentivi generati dalla NIT (in termini di comportamento opportunistico *ex post* alla definizione del programma, *azzardo morale*), possono determinare perdite di efficienza significative nonché l'accentuazione delle trappole di disoccupazione e di povertà.

Come evidenziato da Kreps (1967), in ogni caso il programma di NIT sarebbe comunque oneroso anche laddove fosse possibile restringere i benefici a coloro i quali si trovano sotto la linea di povertà. Laddove si ipotizzi una NIT sostitutiva di tutti i programmi di sicurezza sociale è evidente che nel calcolo di spesa complessiva l'ammontare totale sarebbe notevolmente ridotto. Tuttavia, nonostante gli evidenti risparmi derivanti da tale riduzione della spesa pubblica assistenziale, appare piuttosto difficile immaginare, come ipotizzato da Friedman (1962), la sua totale eliminazione. In presenza di una riforma radicale volta a prevedere l'utilizzo esclusivo della NIT come strumento di contrasto alla povertà, il rischio di un effetto distorsivo che spinga molte famiglie a peggiorare la loro situazione di benessere iniziale appare elevato.

In aggiunta ai problemi connessi all'esatta individuazione dei soggetti eleggibili (falsi positivi e falsi negativi), ulteriori difficoltà nell'amministrazione della NIT deriverebbero da una carenza di simultaneità tra il tempo (t_1) in cui si verifica lo stato di bisogno ed il tempo (t_2) in cui si accerta lo status di soggetto eleggibile al programma ed in cui avviene l'erogazione effettiva del contributo da parte dell'amministrazione centrale. In altre parole, se il pagamento venisse effettuato alla fine dell'anno sulla base della dichiarazione dei redditi dell'anno trascorso, il sussidio verrebbe erogato in un momento successivo (t_2) al verificarsi dello stato di bisogno (t_1), ossia non sarebbe disponibile al tempo (t_1) in cui effettivamente era necessario. Come evidenziato da Kreps (1967), i pagamenti effettuati in anticipo sulla base del reddito monetario annuale atteso richiederebbero delle compensazioni onerose a livello di gestione amministrativa da effettuarsi a fine anno. Con un simile approccio il rischio di mancate restituzioni delle somme erogate in eccesso ai soggetti bisognosi (nel caso di una erogazione di un sussidio più elevato di quello i soggetti avrebbero diritto) determinerebbe una ulteriore espansione del costo del programma. Una possibile soluzione a tale problema potrebbe consistere nell'adozione di dichiarazioni mensili o trimestrali specifiche a cui si devono sottoporre i soggetti che intendono accedere al programma.

3. Dividendo Sociale e Reddito di Cittadinanza

Dividendo Sociale (DS) e Reddito di Cittadinanza (RC) rappresentano i due modelli principali di mezzi di contrasto della povertà di matrice universalistica (*BI*). Entrambi gli schemi, infatti, prevedono un trasferimento di reddito non vincolato alla presenza di determinati requisiti: in

della Gran Bretagna. Le analisi condotte tra il 1984 e il 1990 hanno evidenziato che il tasso di partecipazione al principale programma assistenziale non categoriale inglese è andato progressivamente regredendo.

sostanza, questi modelli sono quindi scevri dall'applicazione di qualsiasi forma di *means* o di *work test*.

Grazie a questa caratteristica, i modelli esaminati permettono non soltanto di rimuovere il classico problema sociale indotto dagli schemi selettivi, lo *stigma effect*, ma permettono anche di ridurre drasticamente il fenomeno della trappola della povertà.

Rispetto agli schemi selettivi, come sostenuto da Targetti Lenti¹⁸, DS e RC consentono il superamento anche di altre ripercussioni sociali, quali l'invasione della privacy dei soggetti, la minore coesione sociale o l'alterazione dei comportamenti economici; e di natura tecnico-amministrativa (difficoltà di selezione ed individuazione dei destinatari del sussidio, creazione di apparati di monitoraggio e controllo, coordinamento tra i diversi enti di spesa interessati).

La differenza principale tra i due schemi, sta nel "diverso grado di universalismo" che prevedono: se infatti il Reddito di Cittadinanza rappresenta la modellizzazione più compiuta ed estrema dell'universalismo (si parla infatti generalmente di *Universal Basic Income*), in quanto prevede che il trasferimento monetario - che viene di fatto a consistere quasi in un reddito minimo garantito - sia riconosciuto a tutti i soggetti, sulla sola base dell'appartenenza ad una comunità, ed a prescindere da qualsiasi reddito altrimenti percepito, nonché dal possesso dello status di lavoratore e dalla volontà di ottenerlo, alcuni degli schemi di Dividendo Sociale proposti dalla letteratura economica subordinano invece il percepimento del sussidio a determinate condizioni.

Questa diversa "modulazione" dell'universalismo è dovuta principalmente ad un aspetto contro cui questi modelli si scontrano ed al quale gli schemi caratterizzati da un universalismo "debole" (DS) tentano di ovviare, ossia quello della reciprocità. L'affermazione di questo principio implica la demarcazione di una distinzione tra soggetti che possono lavorare e soggetti che invece sono inabili al lavoro. I primi sarebbero infatti gravati dall'obbligo di contribuire alla ricchezza sociale, che verrebbe poi parzialmente redistribuita. L'adempimento di questo obbligo sarebbe quindi il presupposto basilare per poter usufruire delle prestazioni pubbliche, compreso quindi l'ottenimento di un sussidio.

3.1 Caratteristiche generali ed effetti distributivi

Quella del Dividendo Sociale è probabilmente l'estrinsecazione più conosciuta delle politiche universalistiche, nonostante non si registrino applicazioni concrete e complete di questo modello.

Il Dividendo Sociale consiste in un sussidio, più precisamente in una somma di entità fissa, che viene corrisposta a tutti gli adulti (e non quindi ai nuclei familiari, come l'imposta negativa sul reddito) senza alcuna calibrazione rispetto all'ammontare del reddito già percepito, e senza alcun riferimento ad altri requisiti (non condizionato e universale).

Il sussidio viene erogato in forma di dividendo sul gettito ricavato dalla fiscalità generale attraverso un'imposta proporzionale¹⁹ su tutti i redditi. Il DS, inoltre, pur essendo finanziato tramite un'imposta, è esente da qualsiasi tipo di imposizione fiscale. Essendo la maggior parte dei cittadini soggetti al pagamento dei tributi, questo schema di sussidio dà vita quindi ad un ampio volume di distribuzione lordo. Come sostenuto da Granaglia (2000)²⁰, affinché il DS si autofinanzi, "*l'aliquota media del prelievo deve essere pari alla percentuale del reddito medio che si vuole assicurare sotto forma di sussidio. Il reddito medio, nella prospettiva del dividendo sociale, rappresenta il cosiddetto reddito di equilibrio (o break-even point)*", che nella fig. 4 è rappresentato dal punto H.

Altra caratteristica del DS è quella di costituire un sostituto non solamente di qualsiasi detrazione dall'imposta sul reddito o di deduzione dal reddito imponibile, ma anche di ogni forma di prestazione sociale, ad eccezione di quelle sanitarie.

¹⁸ Targetti Lenti, R., 2000, "Reddito di cittadinanza e minimo vitale", Società italiana di economia pubblica Working Papers.

¹⁹ Non si esclude la possibilità dell'applicazione di un'imposta progressiva (Colombino, 2008).

²⁰ Granaglia, E., 2000, in "Nuova Serie della rivista Filosofia e Questioni Pubbliche", n. 2/2000.

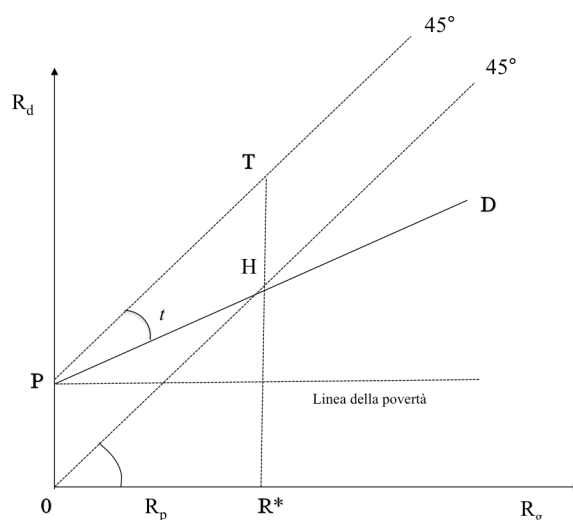


Fig. 4 – Dividendo Sociale

Nella fig. 4, il Dividendo Sociale, in questo caso ipotizzato come equivalente alla linea della povertà, è rappresentato dal segmento OP . Considerando che R_d rappresenta il reddito disponibile (ammontare di reddito utilizzabile dopo il pagamento dell'imposta e/o includendo il sussidio), R_g il reddito guadagnato (ricevuto prima del pagamento dell'imposta o di ricevere il sussidio), R_p il livello di reddito che corrisponde con la soglia della povertà e t l'aliquota, lo schema di DS sarà rappresentato dalla seguente equazione²¹:

$$R_d = R_p + R_g - tR_g = R_p + (1-t)R_g \quad (3)$$

e quindi dalla retta PD nella figura.

Essendo il DS corrisposto egualmente a tutti i cittadini ed esente da tassazione, coloro che avranno un reddito pari a zero, riceveranno un sussidio corrispondente ad OP , pari a quello che riceveranno i cittadini con un reddito positivo, sul quale però questi saranno tenuti al pagamento delle normali imposte. Questa seconda categoria di soggetti, quindi, riceverà un trasferimento di ammontare fisso, ma sarà anche tenuta al pagamento di un'imposta proporzionale sul reddito guadagnato. Di questa categoria fanno poi parte anche quei soggetti che pagano un'imposta paritetica al dividendo sociale ricevuto (nella figura l'imposta $TH = OP$): nel punto H , infatti, $R_d = R_g$ (*break-even point*).

Il DS può poi essere considerato un'ipotesi particolare di imposta negativa, dove l'aliquota dell'imposta negativa è 0 e l'ammontare del sussidio corrisponde quindi, indipendentemente dal reddito percepito, alla garanzia di base. A differenza dell'imposta negativa sul reddito, il DS può quindi essere percepito *ex ante* dai cittadini.

La questione della primogenitura della proposta di Dividendo Sociale è stata a lungo dibattuta dalla dottrina, che si è divisa tra la sua attribuzione a Lady Rhys Williams o a James Meade. Come esposto da Boccaccio (2006), la prima aveva infatti avanzato l'ipotesi di Dividendo Sociale dapprima nel 1942 in un paper, pubblicato l'anno successivo nel libro *Something to Look Forward to*²², per poi affinarla nel 1953, con il libro *Taxation and Incentives*²³; mentre il secondo aveva inizialmente delineato lo schema di Dividendo Sociale in un lavoro, rimasto però inedito, nel 1935, *Outline of Economic Policy for a Labour Government*²⁴, per poi riprenderlo l'anno successivo con *An Introduction to Economic Analysis and Policy*.

La soluzione più condivisibile a questa *querelle* è stata data da Van Trier²⁵, il quale ha sostenuto che

²¹ Campa G., 2007, "Appunti di economia del benessere e Scienza delle Finanze", L.S.D.

²² Rhys – Williams J. E., 1943, *Something to look Forward to*, London: Mac Donald

²³ Rhys – Williams J. E., 1953, *Taxation and Incentives*, New York: Oxford University Press

²⁴ In Meade J. M., 1988, "The Collected Papers of James Meade vol. 1: Employment and Inflation", S. Howson ed., London: Unwin Hyman.

²⁵ Van Trier, 2002, "Who Framed Social Dividend?", USBIG Discussion Paper n. 26.

la proposta della Rhys Williams ha costituito la base sulla quale Meade ha poi potuto affinare ed irrobustire la proposta, ancora non perfettamente delineata, del 1935, contribuendo quindi a farla rientrare nel più generale contesto del programma keynesiano di realizzazione dell'obiettivo della piena occupazione²⁶.

Il modello di DS elaborato da Rhys Williams²⁷ è basato sull'adesione volontaria, in quanto presupposto per percepire il sussidio è la disponibilità al lavoro: rifiutare un impiego al salario di mercato avrebbe infatti determinato un motivo di decadenza dal diritto al sussidio. Ad eccezione di questa ipotesi, l'erogazione del DS è prevista nei confronti di ogni singolo soggetto, sia adulto che bambino (anche se per i minori sono previste delle riduzioni; nella formulazione del 1943 sono poi previste diverse modulazioni del sussidio, sulla base di parametri quali il sesso o l'anzianità).

La corresponsione del sussidio è presentata come alternativa a qualsiasi tipo di detrazione o deduzione fiscale, e si sarebbe inoltre sostituita alla fornitura di qualsiasi programma di assistenza sociale. Per quanto concerne il finanziamento del trasferimento, questo si sarebbe realizzato mediante un'imposta ad aliquota *flat*, dell'ordine del 40%, applicata sul reddito (reddito diverso dal *personal allowance*, che sarebbe stato invece esente da tasse).

La critica principale mossa a questo modello riguarda gli incentivi al lavoro: la previsione di un "reddito minimo garantito" rappresenta infatti un notevole disincentivo nei confronti dell'occupazione. Tuttavia, prevedere *work requirements* (come ad es. l'obbligo di accettare un impiego offerto) è stato considerato dalla Williams come sufficiente a scongiurare tale ipotesi. Gli incentivi al lavoro costituiscono anche la base delle critiche mosse al modello di Rhys Williams da parte di Meade. Il fatto che la proposta non contenesse alcun riferimento all'esistenza di un reddito da lavoro, ossia che non fosse esplicitato che anche i soggetti già redditieri potessero accedere al sistema di sussidi, veniva infatti visto come un possibile sprone alla disoccupazione²⁸.

La visione di Meade di DS era infatti quella, in linea con la politica keynesiana volta alla piena occupazione, di un sostegno ai lavoratori, non condizionato, da corrispondere nel caso in cui il salario di equilibrio, determinato dal meccanismo di mercato, si fosse rivelato socialmente inadeguato²⁹. In questa accezione, quindi, il carattere dell'universalità appare attenuato (*Partial basic income, PBI*).

Sul modello di DS si è poi soffermato, in epoca più recente, anche Atkinson (1995)³⁰.

Elemento distintivo del modello presentato da Atkinson, è quello di vincolare il sussidio ad una controprestazione, consistente in lavori socialmente utili o attività formative (*workfare*).

La previsione di una controprestazione è stata introdotta come soluzione al problema della violazione della condizione di reciprocità che la corresponsione incondizionata di un sussidio, anche a favore di quei soggetti che avevano capacità di lavoro, creava.

Altra caratteristica fondamentale della proposta di Atkinson è quella di basare il sistema su "reddito garantito e imposta unica" (*basic income/flat tax*), per cui ciascuno riceverebbe un reddito minimo, che si porrebbe come sostitutivo degli istituti della previdenza sociale, e l'imposta sul reddito sarebbe sostituita da una aliquota unica.

Per quanto concerne gli effetti distributivi prodotti dal modello di Dividendo Sociale, si può portare

²⁶ Van Trier, 1990, "Social Dividend and Keynes-Connections", in *Democrazia e Diritto*, n. 1

²⁷ Per una discussione del piano di Williams nella letteratura anglosassone si veda: Meade, J., 1948, "Planning and the Price Mechanism. The Liberal-Socialist Solution". London: George Allen & Unwin; Peacock, A., 1952, "The Economics of National Insurance", Hodge, London. La Royal Commission on the Taxation of Profits and Income, inoltre, discusse e respinse le proposte della Williams, sul punto si veda il "Second Report" della Royal Commission, HMSO 1954, Cms 9105.

²⁸ Meade J. E., 1948, "Planning and the Price Mechanism. The Liberal-Socialist Solution". London: George Allen & Unwin.

²⁹ M. Baldini, P. Bosi, 2001, "An Evaluation of Tax Reform with focus on Children Welfare", ChildD Working Papers, n. 3/2001.

³⁰ Atkinson, A. B., 1995, "Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal", Oxford, Oxford University Press.

come evidenza quanto sostenuto da Campa (2007)³¹. Partendo dal presupposto dell'esistenza di un livello di reddito tale per cui l'ammontare dell'imposta che finanzia il DS è esattamente identico al livello di sussidio ricevuto (reddito rappresentato dai punti di intersezione tra la bisettrice e le rette che rappresentano il DS, ossia nella figura 5, le rette PDⁱ e PDⁱⁱ), gli effetti distributivi del sussidio saranno tali per cui i soggetti che percepiscono un reddito inferiore a quel livello, godranno di un reddito disponibile maggiore rispetto a quello percepito, mentre invece i soggetti che percepiscono un reddito maggiore, saranno meno avvantaggiati in quanto disporranno di un reddito disponibile minore di quello percepito.

Nello specifico, nel primo caso il vantaggio sarà massimo nell'ipotesi di soggetti che non percepiscono alcun reddito, e decrescerà all'aumentare del reddito guadagnato, fino ad annullarsi nel punto in cui tale reddito eguaglia l'imposta.

Questo porta quindi a concludere che anche nel secondo caso, lo svantaggio derivante dal pagamento dell'imposta aumenterà all'aumentare del reddito, in quanto mentre l'imposta crescerà proporzionalmente al reddito, la somma percepita a titolo di DS rimarrà invece costante.

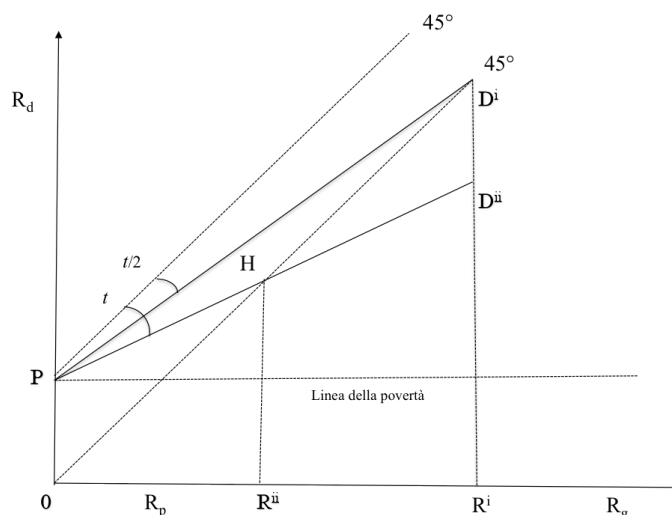


Fig. 5 Dividendo Sociale ed effetti distributivi

Si può osservare in figura che, una volta determinato l'ammontare del sussidio, la pendenza della retta che lo rappresenta dipende solo dall'aliquota t dell'imposta personale prevista come strumento di finanziamento del trasferimento.

L'entità dell'aliquota è un elemento molto importante, in quanto da questa dipende, essendo l'ammontare del sussidio costante, sia il finanziamento totale o parziale del DS, sia il numero di cittadini che dal DS trarrà beneficio, infatti *“più bassa è l'aliquota dell'imposta sul reddito, maggiore è il numero di cittadini che usufruiranno dei vantaggi dello schema di Social Dividend (sussidio universale)”* (Campa, 2007)³².

Passando all'analisi del Reddito di Cittadinanza (RC), questo costituisce forse la più completa forma di strumento di contrasto della povertà di carattere universalistico.

Nella sua più celebre formulazione, quella data da Van Parijs, il reddito di cittadinanza è *“an income paid by government, at uniform level and at regular intervals, to each adult member of society (...) irrespective of whether the person is rich or poor, lives alone or with others, is willing to work or not (...) it is granted not only to citizen but to all permanent residents”*³³.

³¹ G.Campa, 2007, *“Appunti di Economia del Benessere e Scienza delle Finanze”*, L.S.D

³² G.Campa, 2008, *“Appunti di Economia del Benessere e Scienza delle Finanze”*, L.S.D

³³ Van Parijs, P., 2003, *“A basic income for all”*, in *“What's wrong with a free lunch?”*, Beacon Press, Boston

Rispetto al modello di Dividendo Sociale, quindi, la vocazione universalistica del Reddito di Cittadinanza è ancora maggiore: a differenza del DS, che in alcune delle soluzioni proposte è condizionato all'esistenza di distinte circostanze³⁴, il RC è invece slegato da qualsiasi condizione, essendo l'unico presupposto necessario quello del collegamento del soggetto che ne è destinatario con una determinata comunità (che si realizza anche solo con la stanzialità, in quanto viene corrisposto anche a soggetti non residenti ma stabili). Da questo emerge quindi che il concetto di "cittadinanza" cui si fa riferimento, più che quello legale, è un concetto sociologico (Boccaccio, 2000)³⁵.

Da questi preliminari elementi, è agevole comprendere che il Reddito di Cittadinanza trova molte delle sue giustificazioni in argomentazioni di matrice filosofica. Queste possono essere sintetizzate mediante la riconduzione a tre principali modelli, quello egualitario, quello comunitario e quello libertario³⁶.

Molto stringatamente, secondo la prima corrente, sintetizzabile nel pensiero di Baker³⁷ il Reddito di Cittadinanza sarebbe un mezzo per compensare i soggetti che si trovano, dal punto di vista reddituale e lavorativo, in una condizione di svantaggio.

La "teoria comunitaria" (Purdy, 1994)³⁸ vede invece la corresponsione del sussidio come uno strumento di partecipazione del soggetto ai beni della comunità (Jordan, 1992)³⁹. Secondo tale impostazione, *"le regole di distribuzione del reddito sociale prodotto cessano di essere una funzione della quantità di lavoro immediato (...) e diventano funzione della quantità di ricchezza che la società decide di produrre (...) infatti non sono più il lavoro e i lavoratori, ma la vita e la cittadinanza che devono essere retribuite"* (Palermo, 1994)⁴⁰.

Infine, la posizione libertaria vede la corresponsione di un sussidio universale, come il mezzo per *"rinnovare i diritti sociali di cittadinanza collocando le preoccupazioni di giustizia sociale e le questioni di politica economica in un quadro di riferimento comune"* (Purdy, 1994)⁴¹. In questa corrente rientrano poi anche quelle posizioni che vedono il Reddito di Cittadinanza come un mezzo di redistribuzione dell'output prodotto mediante l'utilizzo delle risorse naturali originariamente appartenenti alla collettività (Steiner, 2001)⁴².

Il Reddito di Cittadinanza, in sostanza, viene quindi principalmente giustificato, dal punto di vista filosofico, come uno strumento che concorre a definire, al pari della cittadinanza giuridica, la piena cittadinanza economica e sociale (Fumagalli, 1998)⁴³, e stretto quindi da un legame diretto alla categoria dei "diritti sociali di cittadinanza".

E' opportuno rilevare che il RC è corrisposto indipendentemente dall'attività lavorativa, per tutta la vita del soggetto, in un'entità sufficiente a garantire una vita dignitosa anche senza l'integrazione, quindi, di altri redditi da lavoro o da trasferimento. Inoltre, *"trattandosi di un reddito indipendente dal salario, esso sostituisce tutte le forme di indennizzo derivanti dalla perdita del posto di lavoro"*

³⁴ Ad esempio nel modello proposto da Rhys Williams il DS è condizionato alla disponibilità al lavoro; mentre in quello di Atkinson alla fornitura di una controprestazione. Inoltre, anche il modello proposto da Robinson condiziona l'erogazione del Dividendo Sociale allo status di lavoratore. Sul punto, Robinson, 1937, *"Introduction to the Theory of Full Employment"*

³⁵ Boccaccio, M., 2000, *"Anatomia dello Universal Basic Income"*, Quaderno di ricerca n. 8, Aracne

³⁶ Sul punto, Van Parijs, P., 1992, *"Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform"*, Verso, Londra; Targetti Lenti, R., 2000, *"Reddito di cittadinanza e minimo vitale"*, Società italiana di economia pubblica Working Papers e Russo, F., 2006, *"Basic Income, Policy e Welfare State"*, reperibile all'indirizzo web: <http://www.ssrn.com>

³⁷ Backer, J., 1992, *"An egalitarian case for basic income"*, in Van Parijs, P., 1992 *"Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform"*, Verso, Londra

³⁸ Purdy D., 1994, *"Citizenship, BI and the State"*, in New Left Review, n. 208

³⁹ Jordan, B., 1992, *"Basic income and the common good"*, in Van Parijs, P., 1992, *"Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform"*, Verso, Londra

⁴⁰ Palermo C. 1994, *"Reddito di cittadinanza e lavoro sociale"*, in "Riff Raff", n. 2, marzo

⁴¹ Purdy D., 1994, *"Citizenship, BI and the State"*, in New Left Review, n. 208

⁴² Steiner H., 2001 "Compatriot Priority and Justice among Thieves"

⁴³ Fumagalli, A., 1998, *"Dieci tesi sul reddito di cittadinanza"*, reperibile all'indirizzo web; <http://www.isole.ecn.org/andrea.fumagalli/10tesi.htm>

(*cassa integrazione, sussidi di disoccupazione, prepensionamenti, ecc.*) ma non le altre forme di reddito già esistenti (*pensioni, crediti alle famiglie, ecc.*)” (Fumagalli, 1998)⁴⁴.

Per quanto concerne invece le forme di sicurezza sociale di base, quali istruzione, sanità, giustizia e difesa, queste continuerebbero ad esser fornite dallo Stato. L'introduzione di un sistema di RC trova quindi da un punto di vista economico, non solo giustificazioni di equità, ma anche di efficienza, in quanto implica che lo Stato si limiti a produrre quei beni e servizi che hanno natura di beni pubblici, demandando invece al mercato privato la produzione di tutti gli altri beni e servizi (Targetti Lenti, 2000).⁴⁵ Se il Reddito di Cittadinanza si differenzia dagli altri tipi di trasferimento in quanto prevede che il sussidio sia slegato dal percepimento di qualsiasi altro reddito, è allora legittimo sostenere che questo possa integrare un diritto ad un reddito minimo garantito. Se questo è vero, l'ulteriore problema che si determina è allora quello di stabilire l'ammontare di tale sussidio. Posto che qualsiasi tipologia di trasferimento produce un effetto di reddito negativo, a causa del quale il soggetto destinatario è sottoposto ad un forte incentivo a ridurre, fino anche ad eliminare, le ore di lavoro, qualora l'entità di questo sussidio fosse eccessivamente elevata, tenuto conto che anche i soggetti che non lavorano o che si rifiutano di farlo, mantengono il diritto al trasferimento, i disincentivi al lavoro sarebbero di rilevante portata.

3.2 Dividendo Sociale, Reddito di Cittadinanza ed effetti sul lavoro

Alcune versioni del modello di DS presentano profili problematici rilevanti rispetto alla questione degli incentivi al lavoro. Ad esempio, gli schemi presentati dagli autori statunitensi Theobald (1963) e Schwartz (1964), limitandosi a coprire la differenza tra reddito percepito effettivamente e livello minimo garantito, rendono quindi identico il reddito di chi ha guadagni diversi ed implicano un forte disincentivo al lavoro.

Basandosi sull'analisi fatta da Paladini (2000), vd. fig. 6, prendiamo in considerazione una classica funzione di utilità $U(R, L)$, dove R rappresenta il reddito annuo e L il tempo libero. Se w è la remunerazione giornaliera e si assume che il soggetto possa scegliere l'ammontare annuo dei giorni lavorativi, il suo reddito annuale R sarà quindi rappresentato dall'equazione $R = w(365 - L)$. Fronteggiando un vincolo di bilancio AB , il soggetto sceglierà una ripartizione annua tra giornate di lavoro e tempo libero, tale per cui il saggio marginale di sostituzione sia uguale alla remunerazione giornaliera w . Se si introduce nel modello la previsione di un DS, rappresentato dal segmento AC , e si considera che il soggetto sia comunque tenuto al pagamento di un'imposta sul lavoro, tale per cui il vincolo di bilancio sia rappresentato dalla retta CD , in corrispondenza dell'intersezione tra il vecchio ed il nuovo vincolo, ossia nel punto E , il reddito del soggetto sarà rappresentato da R_M . Questo implica quindi che l'introduzione di un DS comporta un effetto reddito positivo, mentre invece l'imposta un effetto reddito negativo unitamente ad uno di sostituzione. Non potendo determinare quale sia l'effetto netto, Paladini suppone comunque che il soggetto in questione sia indotto a ridurre il numero di giornate lavorative (fino anche al risultato estremo di annullarle).

⁴⁴ Fumagalli, A., 1998, “Dieci tesi sul reddito di cittadinanza”, reperibile all'indirizzo web; <http://www.isole.ecn.org/andrea.fumagalli/10tesi.htm>.

⁴⁵ Targetti Lenti, R., 2000, “Reddito di cittadinanza e minimo vitale”, Società italiana di economia pubblica Working Papers

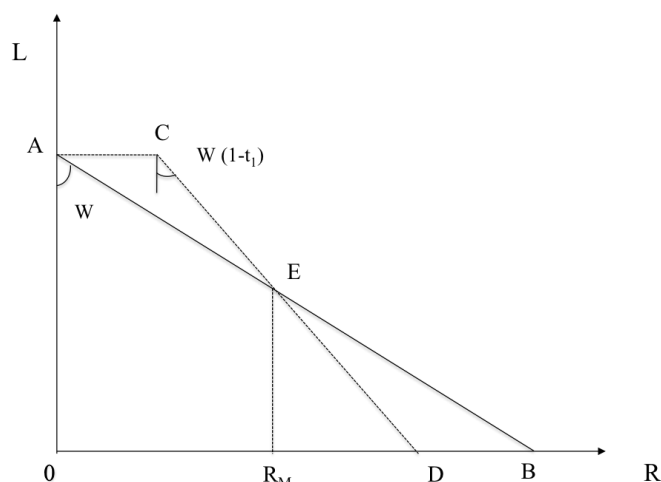


Fig. 6 – Dividendo Sociale ed effetti sul lavoro

Per i soggetti che si trovano di fronte al tipo di scelte di lavoro - tempo libero descritte dal modello, si può affermare che lo schema di DS tende a determinare un orario medio di lavoro e una remunerazione più contenuti (a differenza invece dei modelli di Imposta Negativa che, come sostenuto da Palaldini, 2000, tendono alla generazione di un sistema dicotomico in cui i lavoratori *full-time* tendono a lavorare come in precedenza mentre quelli *part-time* tendono a ridurre fortemente o ad annullare del tutto il tempo di lavoro).

Lo schema DS dovrebbe quindi portare a riassorbire una parte della disoccupazione, con diffusione di lavoratori *part-time* (sempre a differenza invece dello schema di Imposta Negativa). Questo ha delle implicazioni anche sulla spesa complessiva, in quanto la spesa rimarrebbe comunque costante, e la diminuzione dei disoccupati compenserebbe il minor reddito medio da lavoro.

L'erogazione di un sussidio non condizionato ed esteso a tutti produce quindi importanti vantaggi sul livello dell'occupazione, incentivando la mobilità dei lavoratori e facilitando il ricorso a moduli di lavoro flessibili. Il fatto che i sussidi non vengano revocati nell'ipotesi di ingresso nel mondo del lavoro, permetterebbe poi di rimuovere effetti negativi quali la trappola della disoccupazione, ed indurrebbe molti soggetti ad accettare forme di impiego *part-time* o ad assumersi il rischio di avviare un'attività imprenditoriale.

Per quanto riguarda nello specifico gli effetti sul lavoro derivanti dall'introduzione di uno schema di RC, molto simili a quelli determinati dal DS, questi possono essere valutati positivamente, anche perchè, lo schema in questione, oltre che come mezzo di contrasto della povertà, è stato spesso presentato come intervento di politica sociale volto ad incrementare e migliorare i livelli di occupazione.

Gli effetti prodotti sul mercato del lavoro dal RC possono essere esaminati sia dal punto di vista dell'offerta che da quello della domanda, utilizzando come parametro dell'analisi l'efficienza.

Come sostenuto da Targetti Lenti⁴⁶, l'analisi delle ripercussioni sull'offerta di lavoro deve essere distinta in base alla qualificazione del lavoro stesso.

Sull'offerta di lavoro qualificato l'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha infatti uno scarso impatto, in quanto questa è influenzata più che da fattori economici, da agenti di diversa natura, quali la professionalità o il prestigio (Atkinson, 1995). Infatti, per i lavoratori qualificati che già percepiscono un reddito elevato, il percepire un ulteriore reddito, sicuramente molto inferiore a quello originario, non sarà motivazione sufficiente per modificare l'offerta e le abitudini del loro lavoro (Steiner, 2001).

Il discorso è invece differente per l'offerta di lavoro non qualificato o a bassa remuneratività. In questi casi, l'erogazione del sussidio rappresenta un forte incentivo alla ricerca di impieghi

⁴⁶ Targetti Lenti, R., 2000, "Reddito di cittadinanza e minimo vitale", Società italiana di economia pubblica Working Papers

alternativi e modifica sensibilmente il grado di elasticità della curva dell'offerta di lavoro. Gli effetti principali che l'introduzione del RC potrebbe in questo caso creare sono riconducibili da un lato, ad una diminuzione dell'offerta che scaturisce dalla modificazione del tasso di sostituzione tra reddito e lavoro, dall'altro, ad un aumento del grado di flessibilità del lavoro.

In virtù della bassa qualità e remuneratività dei lavori unskilled, appare consistente il rischio che in questi casi i soggetti scelgano di non lavorare affatto e di vivere solamente con il supporto monetario dato dal sussidio. Tuttavia, è possibile immaginare che la diminuzione dell'offerta di lavoro per tali categorie di impieghi comporti nel mercato del lavoro un aggiustamento della remunerazione di equilibrio tale da determinare un incremento cospicuo delle retribuzioni minime previste.

Come evidenziato da Targetti Lenti (2000) in ogni caso la maggior sicurezza economica che si genera a seguito dell'introduzione del sussidio, è uno dei fattori che incidono maggiormente sugli incentivi al lavoro ed ha come conseguenza diretta quella dell'aumento della predisposizione dei lavoratori ad accettare schemi di lavoro flessibili e una maggiore mobilità. Una delle ripercussioni più probabili, direttamente collegate a questo aspetto, è quella dell'aumento dell'offerta di lavoro *part-time*.

Per quanto riguarda invece la domanda di lavoro, questa potrebbe aumentare. La maggiore predisposizione alla flessibilità ed alla mobilità dei lavoratori produce infatti effetti diretti anche sulla domanda, portando a determinare una maggior richiesta di lavoro, specialmente di quello a tempo parziale, che maggiormente si attaglia alle caratteristiche del mercato del lavoro moderno. Conseguenza di questo sarebbe quindi una diminuzione della disoccupazione, che però potrebbe portare con sé una corrispondente riduzione dell'ammontare dei salari medi (Targetti Lenti, 2000; Atkinson, 1995; Steiner, 2001).

In conclusione, in un'ottica di efficienza, il modello del Reddito di Cittadinanza è in grado di produrre degli effetti positivi sul mercato del lavoro, perché permetterebbe un migliore e più consapevole incontro della domanda e dell'offerta di lavoro sul mercato.

3.3 Dividendo Sociale, Reddito di Cittadinanza ed effetti sull'amministrazione

Dal punto di vista degli oneri amministrativi-gestionali, entrambi i modelli di Dividendo Sociale e Reddito di Cittadinanza presentano sia aspetti positivi che negativi. Per quanto concerne i primi, questi si concretano principalmente nell'estrema semplicità che i modelli presentano. Il carattere dell'incondizionalità, e quindi l'assenza di qualsiasi requisito particolare legato alla titolarità del diritto al sussidio e degli oneri che l'accertamento dell'esistenza di tali requisiti genera, comporta una notevole semplificazione da un punto di vista amministrativo, semplificazione che si traduce in una forte riduzione degli oneri. La semplificazione è poi ulteriormente accentuata nel caso del DS, in quanto, essendo questo sostitutivo dei normali istituti di previdenza sociale, ad eccezione di quello sanitario, tutti i settori della sicurezza sociale, riguardino anziani, ammalati, disoccupati, invalidi ecc. verrebbero unificati. Allo stesso tempo, però, il fatto che il diritto al sussidio sia riconosciuto incondizionatamente, su base individuale e non su quella del nucleo familiare, può essere foriero di un aumento dei costi: il calcolo del dividendo in funzione di ogni singolo individuo, è infatti sicuramente più oneroso del calcolo basato invece sul nucleo familiare, come quello dell'ipotesi di Imposta Negativa. Il principale aspetto negativo dei modelli di DS e RC è rappresentato dal costo. La previsione di un sussidio generalizzato, pur se finanziato tramite un'imposta proporzionale sul reddito, implica infatti un enorme costo a carico delle casse dell'erario. Nel caso di DS, ad esempio, l'imposta prevista da Rhys Williams è fissata al 40%⁴⁷. Un'evidenza empirica di questa problematica è data da Gilliland e Rossini (1997)⁴⁸, secondo i quali la

⁴⁷ Rhys – Williams J. E., 1943, “*Something to look Forward to*”, London: Mac Donald; cfr. Anche Rhys-Williams J.E., 1953

⁴⁸ Gilliland, P, Rossini, S., 1997, “*La Protection sociale en Suisse: Recettes et Dépenses, 1948-1997: Comparison avec les Pays de l'Union Européenne*”, Lausanne (Ed. Réalités sociales).

corresponsione nel 1995 di un Dividendo Sociale in Svizzera, pari a 1500 Franchi per gli adulti e 750 per ciascun figlio, avrebbe eguagliato in termini monetari, un terzo dell'intero PIL nazionale. Nel caso del RC, Fumagalli (2001), verso la fine degli anni Novanta, ha calcolato che la somma necessaria a finanziare tale politica, prevedendo un trasferimento pari a 1.000.000 di Lire per ogni maggiorenne, ammonterebbe a circa 540.000 miliardi di Lire (280 miliardi di Euro), corrispondenti allora a circa il 25% del PIL. Qualora i sussidi venissero infatti utilizzati come forma di reddito minimo garantito, questi dovrebbero corrispondere almeno al minimo esistenziale. Questo aspetto non implica soltanto la necessità di ingenti risorse da parte dello Stato, ma anche la necessità di una larga approvazione politica, che risulta, specie allo stato attuale, di difficile immaginazione. Inoltre, se scopo del Reddito di Cittadinanza è quello di garantire un'esistenza dignitosa, rilevanti problemi si pongono circa la definizione di cosa si debba intendere appunto per "condizione dignitosa" (Targetti Lenti, 2000). La diversità delle categorie di soggetti determina in questo senso una problematica rilevante, specie perchè se il sussidio dovesse essere modulato in base alle diverse categorie, questo implicherebbe una notevole complicazione ed una maggiore onerosità dal punto di vista amministrativo. Ulteriore problema è poi derivato dal fatto che, qualora la soglia del sussidio dovesse essere eccessivamente elevata, si creerebbero forti problemi di sostenibilità economica da parte dello Stato, anche perchè ad un maggiore importo del sussidio corrisponderebbe inevitabilmente una maggiore percentuale di soggetti che scelgono di avere come esclusiva fonte di entrata il sussidio stesso (che si ricorda, è esente da imposte); questo determinerebbe una forte riduzione nel volume delle somme percepite dalle casse dell'erario per mezzo del pagamento dei tributi. Sotto l'aspetto delle ripercussioni sociali, DS e RC presentano capacità notevolmente positive. In *primis*, essendo modelli basati su un'applicazione universale, rimuovono lo *stigma effect* provocato dai modelli selettivi (basati sul *means test*). Inoltre, il fatto che il sussidio sia corrisposto automaticamente, da un punto di vista sociale rappresenta un ulteriore vantaggio, in quanto rimuove la possibilità di sottoutilizzo del sistema, presente invece nei modelli in cui il diritto al sussidio deve essere attivato in prima persona dall'avente diritto⁴⁹. Essendo poi il trasferimento di reddito basato su una prestazione *ex ante*, la tempestività che ne caratterizza la corresponsione si rende particolarmente adatta a possibili mutamenti delle circostanze esistenziali. Per quanto concerne poi il problema della trappola della povertà, combinando reddito garantito e reddito proprio, i modelli di DS e RC offrono una soluzione più convincente rispetto ad altri schemi di intervento. Specialmente nel caso del RC, essa è assai ridotta: non essendo legato allo status di lavoratore e neanche, a differenza del DS, alla disponibilità al lavoro, il RC non incentiva i soggetti a rimanere nello stato di disoccupazione ai fini del mantenimento del sussidio. Un possibile mezzo di contenimento dei costi, specialmente nel caso del RC, potrebbe essere prodotto mediante una forma molto blanda di esclusione dal sussidio. I soggetti che pongono in essere condotte illegali potrebbero infatti essere esclusi dal trasferimento. I principali comportamenti illegali possono essere ricondotti alle ipotesi di evasione fiscale o di lavoro in nero. Con una tale misura non solo si conterrebbero i costi del finanziamento, ma sarebbe anche possibile favorire la riduzione dell'economia sommersa⁵⁰.

4. Earning Income Tax Credit (EITC)

4.1 Caratteristiche generali ed effetti distributivi

All'interno dei modelli integrati spesa-imposta come strumento di contrasto alla povertà ha assunto grande interesse dagli anni '70 (USA)⁵¹ l'*Earning Income Tax Credit* (EITC)⁵². Proprio in virtù

⁴⁹ Sul punto, Enderle, G., 1987, "Some perspectives of managerial ethical leadership", *Journal of Business Ethic*, 6/1987.

⁵⁰ Sul punto, Targetti Lenti R., 2000, "Reddito di cittadinanza e minimo vitale", Società italiana di economia pubblica Working Papers

⁵¹ L'EITC fu per prima introdotta dall'amministrazione Ford (1974-1977) e poi ampiamente implementata con la prima amministrazione Clinton. (1993-1997).

dell'esigenza di superare i possibili effetti distorsivi sul lavoro generati dalla NIT ed il rischio della creazione delle trappole della povertà e/o di disoccupazione, l'EITC, che rientra nella categoria generale dei *MI*, si pone come obiettivo di alleviare attraverso un benefit (credito d'imposta) lo stato di povertà in cui si trovano i cd. *working poors*, senza determinare una riduzione nei loro incentivi al lavoro (Van Parijs et al., 2000)⁵³. Appare evidente che tale sistema di intervento (integrato spesa-imposta, selettivo, condizionato al lavoro), concentrando l'eleggibilità del programma nella effettiva percezione di un reddito da lavoro implica, *in re ipsa*, una limitazione della lotta alla povertà e dell'intervento redistributivo dello Stato in favore esclusivamente di coloro i quali siano già inseriti nel mondo del lavoro (*make work pay programmes*, MWP). In altre parole, l'EITC limitando il proprio obiettivo nel colmare il gap esistente tra la linea della povertà e reddito guadagnato principalmente per i lavoratori poco qualificati ed a bassa capacità reddituale, rappresenta nell'alveo degli strumenti di sicurezza ed assistenza sociale uno strumento complementare rispetto agli altri molteplici strumenti di intervento pubblico⁵⁴. Nella sua formulazione originaria l'EITC, come negli schemi di *MI*, condiziona l'attribuzione del sussidio attraverso l'uso di una prova dei mezzi che si concentra esclusivamente sul reddito. Tuttavia, a differenza della NIT, che prevede l'erogazione del contributo anche ai non percettori di reddito, l'EITC fonda l'eleggibilità al programma sull'effettiva occupazione del soggetto. A partire dalla sua introduzione nel sistema statunitense, nel 1975, l'*Earning Income Tax Credit* (EITC) ha registrato un successo crescente, affermandosi progressivamente fino a diventare oggi il più ampio programma anti-povertà statunitense destinato alle fasce di popolazione non anziane. Come evidenziato da Meyer (2007)⁵⁵, nel 2003 ben 22 milioni di famiglie hanno usufruito di sussidi EITC per una cifra totale pari a 38.7 miliardi di dollari. Il bilancio dell'EITC negli USA è certamente positivo come dimostra il fatto che, fino a ora, grazie al programma, 3.7 milioni di individui hanno migliorato le proprie condizioni economiche fino a superare la soglia di povertà. Il valore aggiunto del sistema deriva dal fatto che, oltre agli effetti diretti sul reddito, l'EITC ha modificato significativamente gli incentivi al lavoro, incrementando i salari netti del 40 per cento per i lavoratori a basso reddito (Meyer, 2007). Come sostenuto da Liebman (1997), il successo dell'EITC deriva dal fatto che determina un trasferimento di reddito incentivando, al contempo, il lavoro. E' proprio questa caratteristica che, visti gli effetti disincentivanti sul lavoro generati dalla NIT, ha fatto maturare il sostegno politico indispensabile per l'attivazione su ampia scala di questo specifico programma di sostegno al reddito (Ventry, 2000).

Il meccanismo attraverso il quale opera l'EITC può essere spiegato attraverso un semplice diagramma dove troviamo sull'asse delle ascisse il reddito lordo e sull'asse delle ordinate il credito d'imposta (sussidio) ricevuto (vd. fig. 7). Il credito di imposta è una funzione del reddito lordo che è dapprima crescente per i livelli di reddito compresi tra 0 e R_1 (*phase-in*), costante per i livelli di reddito tra R_1 e R_2 (cd. *plateau*) ed infine decrescente nel tratto tra R_2 e R_3 (*phase-out*).

⁵² In UK con la riforma del 2003 è stato introdotto il Working Tax Credit, uno strumento di contrasto alla povertà molto simile all'EITC. Nel proseguo del paragrafo si evidenzieranno similitudini e differenze.

⁵³ Jaquet, L., Van Parijs, P. e Caesar Salinas, C., 2000. "*Basic Income and its Cognates*", in: Van der Veen, R., Groot, L., (Eds), *Basic Income on the Agenda, Policy Objectives and Political Chances*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 53--83

⁵⁴ In termini distributivi è importante considerare come l'EITC negli Stati Uniti si affianca ad altri programmi di trasferimento del reddito. Una questione interessante è data dal modo in cui l'EITC si confronta con altre politiche che trasferiscono reddito ai poveri come avviene con i principali programmi di welfare per i genitori single, il Temporary Assistance for Needy Families (TANF), e i programmi broad-based (simili ad un programma di imposta negativa sul reddito) che fornisce assistenza alimentare, Food Stamps.

⁵⁵ B.D., Meyer, (2007). "*The U.S. Earning Income Tax Credit, its Effects and Possible Reforms*", Harris School Working Papers, series 07.20.

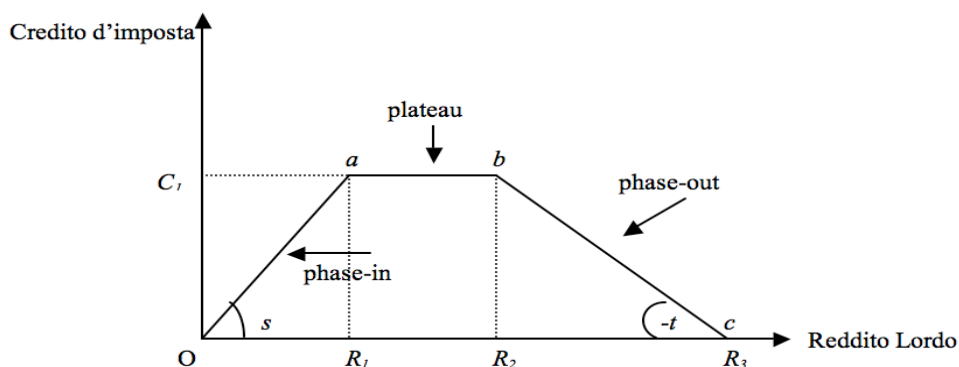


Fig. 7 - EITC

Nel tratto crescente della funzione, ossia per i livelli di reddito più bassi il credito d'imposta concesso cresce proporzionalmente (al tasso s) all'aumentare del reddito. Il sussidio è strutturato in modo da aumentare al crescere del reddito per i lavoratori meno qualificati o per i lavoratori a tempo parziale fino a raggiungere il punto a dove il benefit concesso raggiunge il suo livello massimo (C_1). Per i livelli di reddito superiori a R_1 ma inferiori a R_2 (*plateau*), il beneficio rimane costante nel suo ammontare massimo (C_1). Superato il punto b sulla curva, per livelli superiori a R_2 , il credito concesso diminuisce in modo proporzionale (al tasso $-t$) al crescere del reddito fino a raggiungere il suo punto di minimo (c), dove il credito è uguale a 0, per livelli di reddito pari a R_3 . Nel modello di EITC implementato negli Stati Uniti (vd. fig. 8), per poter godere dei sussidi, i componenti di una famiglia devono soddisfare tre requisiti fondamentali (Meyer, 2007; Heim, 2006). In primo luogo, nella famiglia ci deve essere almeno un soggetto che percepisce un guadagno, dal momento che soltanto chi lavora viene ammesso al programma. Secondariamente, è necessario che il reddito familiare sia basso; nel 2007, potevano usufruire dell'EITC famiglie con un reddito inferiore a 33.241 dollari, se con un solo figlio, o inferiore a 37.783 dollari, se con due figli. In terza istanza, mentre per le famiglie senza figli è disponibile solo un sussidio di piccola entità (fino a \$ 428 nel 2007), chi ha più figli a carico può usufruire di finanziamenti anche molto sostanziosi. La cifra massima per una famiglia con un unico figlio era di 2853 dollari nel 2007, mentre quelle con due o più figli potevano arrivare a prendere un massimo di 4,716 dollari (Meyer, 2007).

Il credito viene percepito sotto forma di rimborso all'inizio dell'anno successivo alla dichiarazione dei redditi. Il contribuente deve riempire un modulo in cui specifica il numero dei figli (informazione necessaria ai fini della quantificazione dell'EITC). Per le famiglie monoparentali con a carico un solo figlio, e con un reddito lordo tra 0 e 8,390 dollari, cd. fascia di *phase-in*, l'incremento del contributo viene stanziato al 34% del reddito percepito, mentre per le famiglie monoparentali con a carico due figli l'incremento del contributo rispetto al reddito percepito è del 40%. Per redditi superiori a 15,390 dollari, cd. fascia di *phase-out*, per le famiglie con un figlio a carico il contributo erogato diminuisce al crescere del reddito del 16%, mentre per le famiglie con due figli a carico del 21%. Il sussidio erogato diventa nullo per le due famiglie rispettivamente per 33,241 dollari (1 figlio a carico) e per 37,783 dollari (2 figli a carico).

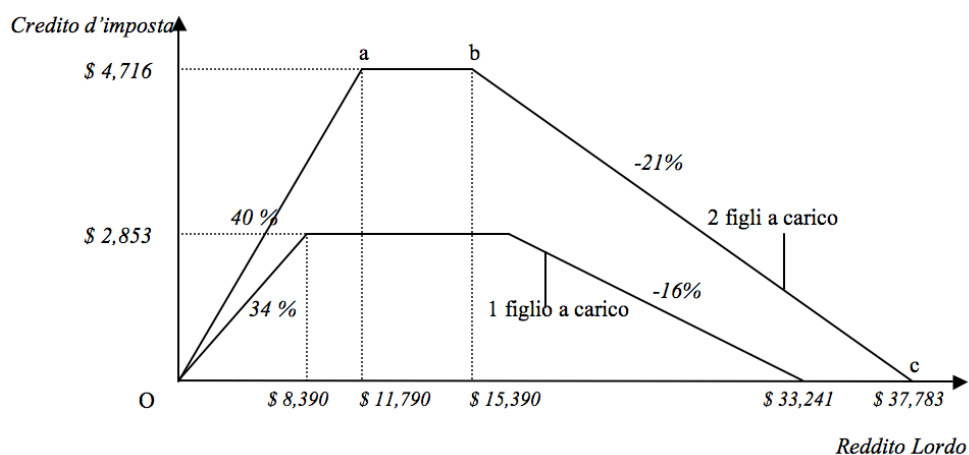


Fig. 8 – EITC negli Stati Uniti (2007)

L'impatto dell'EITC sulla distribuzione del reddito costituisce uno degli effetti più rilevanti del *tax credit*. Come evidenziato da Hotz and Scholz (2003), la crescita negli Stati Uniti ha ridotto il numero di poveri a livello nazionale e l'attuazione dell'EITC ha determinato il superamento della soglia di povertà per 4.3. milioni di individui.

Meyer (2007) sottolinea come un modo per calcolare l'impatto dell'EITC è osservare e confrontare i redditi con e senza l'EITC per i diversi gradi di reddito iniziale. Per le madri single che guadagnano tra 6,000 dollari e 12,000 dollari, l'aumento in termini di reddito principale è di circa 9.5 per cento. Per le famiglie monoparentali con un reddito tra 12,000 e 20,000 dollari, l'incremento è approssimativamente del 16.6 per cento. Per le altre fasce di reddito gli effetti sono meno rilevanti, con piccole conseguenze sui guadagni di chi percepisce un reddito lordo (*pre-tax income*) superiore a 35,000 dollari. In breve, l'EITC va principalmente a genitori single con redditi molto bassi e rappresenta una parte rilevante delle risorse che tali categorie consumano.

Liebman (1998) nota come un altro modo per riscontrare gli effetti distributivi dell'EITC è osservare quanti tra i destinatari del programma superano la soglia di povertà e quanti raggiungono altri obiettivi di reddito.

Il programma statunitense nel 2004 di EITC ha determinato il superamento della soglia di povertà per poco meno di un milione di famiglie e 2 milioni di bambini. Complessivamente, il sussidio ha portato al di sopra della soglia di povertà 3.7 milioni di persone, determinando una riduzione del tasso di povertà generale del 14 per cento e del 18 per cento tra i bambini⁵⁶. Nessun altro programma anti-povertà comporta effetti così significativi, ma è opportuno evidenziare che gli effetti dell'EITC restano concentrati intorno alla soglia di povertà.

In termini puramente distributivi i modelli tipo spesa-imposta integrati si caratterizzano per rappresentare un efficace strumento di contrasto alla povertà. Come sostenuto da Granaglia (2008)⁵⁷, la portata dei potenziali beneficiari del programma riguarderebbe sia poveri che classe media, facendo venire meno, o fortemente attenuando, lo stigma sociale collegato allo stato di bisogno, riducendo di molto la possibilità di false dichiarazioni (cd. falsi negativi).

Tuttavia, tra i limiti della redistribuzione attuata tramite EITC è possibile considerare da un lato, l'incapacità di garantire ai *working-poor* un reddito per l'esistenza, dall'altro lato l'ampiezza della redistribuzione che non include i disoccupati (necessità di una complementarietà con altri strumenti di sicurezza sociale).

In UK il meccanismo dei crediti d'imposta, denominato *Working Tax Credit* (WTC), introdotto con la riforma del 2003 insieme al *Child Tax Credit* (CTC) in sostituzione del *Working Family Tax*

⁵⁶ Cfr. Heckman and Masterov, 2007.

⁵⁷ E. Granaglia, (2008), "Nuovi sviluppi del disegno delle politiche redistributive: l'imposta personale come strumento di erogazione diretta di trasferimenti", in Libro Bianco, parte III.

Credit (WFTC), implementa un modello integrato spesa-imposta di contrasto alla povertà molto simile all'EITC.

La differenza principale del modello WTC rispetto all'EITC⁵⁸ risiede principalmente nei criteri di eleggibilità al programma. Mentre l'EITC ha come criterio principale di eleggibilità la prova dei mezzi sul reddito, il WTC introduce oltre al reddito un altro parametro per il diritto all'erogazione del contributo, un minimo di ore lavorate (16 ore per settimana, con l'aspettativa di svolgere attività lavorativa per almeno 4 settimane).

La differenza nell'andamento della funzione del WTC rispetto all'EITC risiede quindi nella diversità del punto di partenza della funzione, in quanto il WTC non parte dalla prima sterlina guadagnata. A differenza dell'EITC, il WTC prevedendo l'obbligo delle 16 ore lavorate, comporta necessariamente che il livello di reddito soglia che consente l'erogazione del contributo sia dato dal reddito prodotto dato il salario minimo applicato alle 16 ore lavorate⁵⁹.

Per quel che concerne il versamento del sussidio, nel caso dell'EITC il contributo è erogato su base annuale (anche se è prevista la possibilità di trasformarlo su base mensile attraverso l'erogazione anticipata); nel caso del WTC, invece, il contributo può essere versato settimanalmente attraverso il datore di lavoro (Dwyer, 2005)⁶⁰.

4.2 EITC ed effetti sul lavoro

L'EITC e in generale tutti i programmi *in-work* si pongono come obiettivo di incrementare gli incentivi per le persone disoccupate a muovere all'interno del mercato del lavoro. Questa tipologia di strumenti di intervento per contrastare la povertà, *make work pay* programmes (MWP), mirano a fornire un supplemento di reddito per le *working families* con bambini a carico⁶¹.

Gli effetti positivi sull'occupazione degli schemi integrati imposta-spesa condizionati al lavoro, come l'EITC (e il WTC), costituiscono l'argomentazione più forte a sostegno della loro adozione su ampia scala.

Il meccanismo di incentivo al lavoro deriva da due considerazioni principali: *in primis*, il criterio di eleggibilità rende il lavoro imprescindibile ai fini dell'erogazione del contributo, quindi il meccanismo dell'EITC rende il lavoro conveniente (incentivo di *entry* al mercato del lavoro)⁶². In secondo luogo, il sussidio (credito d'imposta) cresce all'aumentare del livello di reddito, ossia delle ore lavorate, (rafforzando *ex-post* rispetto all'*entry* nel mercato del lavoro l'incentivo ad incrementare le ore lavorate). Tali incentivi evitano il rischio, congenito nella NIT, di creazione di trappole della povertà o di disoccupazione. Secondo la teoria economica tradizionale, i modelli MWP incentivano fortemente l'occupazione per i lavoratori *unskilled* e l'incremento del numero delle ore lavorate in tutta la fascia di *phase-in* e *plateau*. Per quel che riguarda la fascia *phase-out* il beneficio si riduce gradualmente e l'effetto sul tasso di occupazione dipenderà fortemente dal tasso di sostituzione tra lavoro/riposo e sussidio. Gli effetti generati dall'EITC per i redditi superiori al livello soglia di eleggibilità al programma risultano per lo più neutrali.

Molti sostengono che gli incentivi generati dall'EITC hanno inciso fortemente sulla crescita della partecipazione femminile al lavoro. In particolare, Dickert et al. (1995), hanno stimato come l'espansione dell'EITC nel 1993 avrebbe incrementato la partecipazione al lavoro delle famiglie monoparentali del 3.3%. In modo più dettagliato, Meyer et al. (2000) hanno mostrato, come grazie all'EITC, il tasso di occupazione delle *single mothers* sia cresciuto tra il 1984 ed il 1996 del 54%.

⁵⁸ La stipula di una copertura assicurativa sanitaria costituisce, per esempio, uno dei modi in cui le famiglie possono scegliere di investire il *refund credit* dovuto all'EITC. La quota di rimborso annuale è sufficiente a pagare il premio assicurativo di due bambini per un anno.

⁵⁹ Brewer (2000), descrive i diversi sistemi negli Stati Uniti e in Gran Bretagna mettendo in risalto l'importanza del modo in cui il sistema è configurato sulla determinazione degli effetti sull'impiego. Brewer and Clark (2002), analizzano i diversi effetti delle politiche attuate in Gran Bretagna su varie fasce di popolazione, con particolare riferimento alla crescita del tasso di occupazione e al grado di partecipazione nei diversi nuclei familiari.

⁶⁰ G.E. Dwyer (2005), "*Dissecting the Working for Families Package*", New Zealand Business Roundtable, 2005.

⁶¹ Con l'introduzione del WTC in sostituzione del WFTC si è estesa l'eleggibilità anche alle famiglie povere senza figli.

⁶² Vd. Besley and Coate, 1991; Blundell, 2000.

Infatti, Meyer et al. (2000) hanno calcolato che il guadagno netto derivante dal fatto di tornare al lavoro, nel 1984, era pari a 7270 dollari. Tale cifra è valutata tenendo conto del salario netto, cui si sommano i benefit in denaro che la madre single avrebbe percepito se fosse rimasta senza occupazione. Gli interventi a livello fiscale hanno determinato un incremento dei ricavi netti per le madri single di 1442 dollari nel 1996. L'incremento in termini di incentivi è particolarmente elevato con riferimento alle madri single meno qualificate, in sostanza le donne che, prevedibilmente, avrebbero ricevuto *benefits* e che, quando lavorano, si trovano solitamente nella fascia *plateau* dell'EITC.

Tuttavia, studiando gli effetti sul lavoro del *Working Family Tax Credit* (WFTC) in UK, accanto agli effetti estremamente positivi riscontrati sul tasso di partecipazione al lavoro per quel che concerne le famiglie monoparentali e quelle mono-reddito, alcuni studi mettono in luce risultati disincentivanti al lavoro del secondo reddito (Blundell et al., 2005; Brewer et al., 2004; Brewer et al., 2001; Francesconi et al. 2004; Hirsch, 2006).

In particolare, Blundell et al. (2005) mostrano come accanto ad un incremento del 3,6% nel tasso di occupazione delle madri single, i risultati sul tasso di occupazione delle persone in coppia risulta ambiguo. Mentre l'effetto dell'WFTC sulla partecipazione al lavoro delle madri in coppia è più o meno neutrale, si registrerebbe una diminuzione del tasso di occupazione dei padri in coppia nella misura del 0,5%.

Anche Brewer et al. (2004) nello studiare sei diversi schemi integrati imposta-spesa condizionati al lavoro (MWP) evidenziano un *trade-off* tra incremento nel tasso di occupazione per le madri single (3,4%) e riduzione del tasso di occupazione per le coppie (-0,3% per le mogli e -0,9% per i mariti)⁶³.

Tuttavia accanto a questi effetti contrastanti sul tasso di partecipazione al lavoro, in termini generali, Hotz and Scholz (2005) mettono in luce come, specialmente guardando al mercato del lavoro negli Stati Uniti, la minore rigidità riducendo fortemente le barriere per l'assunzione dei lavoratori low-skilled, amplifica ancor di più la capacità dell'EITC di innalzare il tasso di partecipazione al lavoro. Considerato quanto sopra appare evidente che le ricerche effettuate sul tema, dimostrano un panorama fortemente differenziato con riferimento agli effetti dei cambiamenti sui redditi potenziali nelle varie categorie di non occupati. Al fine di definire una policy EITC efficiente, è necessario che le elasticità nella partecipazione⁶⁴ debbano essere valutate direttamente per le categorie che si ritengono maggiormente coinvolte nel programma, insieme alla stima relativa all'elasticità della curva di offerta del lavoro⁶⁵. Il tema degli effetti sui salari dei modelli MWP rappresenta un sicuro ulteriore elemento di interesse. Blundell et al (2001) sostengono che molteplici sono le ragioni per cui l'EITC (o WTC) incidono sul livello dei salari. Come già evidenziato sopra, l'EITC è un programma che, fondandosi sulla prova dei mezzi, serve a sussidiare direttamente i lavori a bassa remunerazione. In relazione alla rigidità della curva di offerta di tali lavori è credibile aspettarsi che un qualsiasi aumento della curva di offerta dei lavori a bassa remunerazione implichi necessariamente una diminuzione del tasso del salario lordo, e l'entità di tale diminuzione dipenderebbe dal grado di elasticità della domanda di lavoro. Appare quindi consistente il rischio che forme di sussidio sul lato dell'offerta di lavoro siano catturate dal lato della domanda.

In conclusione, è possibile rinvenire il punto critico più significativo degli schemi di EITC (o WTC) nella considerazione che nel lungo periodo la risposta agli incentivi al lavoro generati da tali

⁶³ Com sostenuto da Eissa and Hoynes (2004), al fine di gestire al meglio gli incentivi al lavoro per le persone in coppia, dovrebbe essere applicato una soglia minima per il numero di ore di lavoro totalizzate dai membri della famiglia o, in alternativa, in ogni caso, la *tax unit* dovrebbe essere su base individuale.

⁶⁴ Vd. Saez (2000).

⁶⁵ A. Brender e M. Strawczynski (2006), presentano un'analisi della partecipazione e delle questioni attinenti all'impiego full-time v. part-time per chi fa ingresso nel mercato del lavoro. Tuttavia, un'analisi completa degli effetti sul *labor supply* in economia richiederebbe la considerazione dell'effetto negativo sulle ore di lavoro svolte dai soggetti già occupati (vd. Saez, 2000).

programmi potrebbe determinare la promozione di lavori di bassa qualità, ad alto rischio di stabilità, con limitata capacità di crescita sia dei salari che dei livelli occupazionali.

4.3 EITC ed effetti sull'amministrazione

L'EITC rientra nella categoria degli schemi di *MI*, è condizionata al lavoro (*in-work*) ed ha chiaramente una natura selettiva (*income test*). Dal punto di vista degli oneri amministrativi e gestionali, l'EITC viene solitamente identificato, all'interno degli strumenti di contrasto alla povertà, come uno strumento poco oneroso.

I molteplici fattori che determinerebbero una forte riduzione dei costi rispetto agli altri strumenti di intervento analizzati (NIT, SD-RC) sarebbero insiti nel minor numero di soggetti coinvolti nel programma (rispetto sia al dividendo sociale e reddito di cittadinanza), nell'assenza di duplicazioni di costi derivanti da amministrazioni distinte (aspetto positivo in comune con la NIT come formulata da Friedman, 1962), nella forte diminuzione dei falsi negativi (rispetto alla NIT).

Nell'analizzare i molteplici fattori che influiscono sulla bassa onerosità dell'EITC, in primo luogo, è opportuno soffermarsi sulla platea di soggetti a cui il sussidio viene offerto. Appare evidente che limitando l'eleggibilità unicamente ai soggetti che percepiscono un reddito da lavoro (si ricorda che nella versione inglese del WTC è previsto anche un numero minimo di ore lavorate), l'EITC porta con sé, in via immediata, rispetto al dividendo sociale o al reddito di cittadinanza la certezza che si è in presenza di un numero molto più ridotto di beneficiari del sussidio; quindi, vige una presunzione forte di minori costi.

In secondo luogo, l'EITC è un modello che prevede l'integrazione spesa-imposta. Tale integrazione di strumenti comporta l'integrazione tra amministrazioni destinate a erogare il contributo (agenzia di spesa) e l'amministrazione che effettua i prelievi (erario), evitando inutili duplicazioni di costi. L'armonizzazione delle regole generate dall'integrazione degli strumenti di trasferimento e di prelievo, nell'ambito dell'erario, genera maggiore efficienza sia nella fase di implementazione del programma che nella fase di controllo.

Tra gli altri fattori positivi in termini di efficienza gestionale-amministrativa, l'EITC rende più agevole la fase di individuazione dei beneficiari rispetto alla NIT. Nel prevedere il percepimento del reddito da lavoro come condizione principale di eleggibilità si elimina sensibilmente lo stigma sociale connesso alla posizione del beneficiario del credito d'imposta. Sono infatti coinvolti nel programma non solo i redditori poveri ma anche alcuni strati della classe media. L'eliminazione dello stigma riduce fortemente la percentuale dei casi di falsi negativi.

Nonostante l'EITC possa determinare questi potenziali benefici, si osserva che l'amministrazione del programma non è immune da elementi di criticità, che possono notevolmente alterare il giudizio circa la sua presunta scarsa onerosità.

Uno degli aspetti più problematici dell'EITC è rappresentato da un alto grado di *overpayments* rilevato nel corso degli anni, a livello diffuso, in tutti i paesi dove è stato introdotto.

Negli Stati Uniti attualmente non è chiaro quale sia l'effettivo livello di *overpayments* dal momento che gli studi più recenti rispetto a tale aspetto risalgono solamente alla fine degli anni novanta. Ad ogni modo è innegabile che l'EITC registri profili di errore, e ciò è in parte riconducibile alla stessa natura del programma, particolarmente complessa, e questo aspetto di complessità impedisce anche di quantificare con esattezza il grado di errore reale.

Le istituzioni nazionali degli ordinamenti che adottano l'EITC hanno operato sforzi significativi al fine di ridurre il più possibile il rischio di *overpayments* ma non sempre gli interventi adottati hanno sortito gli effetti desiderati o, comunque, non sono stati sufficienti per eliminare il problema o ridimensionarlo sostanzialmente.

In U.S., ad esempio, l'*Internal Revenue Service* (IRS) ha promosso una serie di innovazioni a livello di apparato amministrativo locale relative al modo in cui l'EITC dovrebbe essere attuato, al fine di sfruttarne al meglio le grandi potenzialità e monitorare gli effetti positivi derivanti dal programma.

Olson (2003) sostiene che il 43% dei casi di ricorsi presentati avverso il rifiuto di applicazione dell'EITC viene accettato, determinando il riconoscimento dei rimborsi richiesti. Tale quota cresce fino al 50% nei casi in cui chi presenta il ricorso sia assistito dall'IRS *Taxpayer Advocate Service*. Questi dati servono per avvalorare il fatto che parte delle domande per l'EITC classificate come erronee nello studio del 1999 sarebbero state valide e ammissibili se compilate con l'aiuto di personale qualificato. Tale intervento ha fortemente ridotto la possibilità di false dichiarazioni (falsi negativi).

Negli Stati Uniti, in alcune realtà sub-nazionali il programma EITC costituito a livello federale è stato preso come modello per l'attuazione di uno strumento statale del tutto analogo. Tra i casi più interessanti si segnala quello della California dove l'EITC ha trovato vasta applicazione, soprattutto con riferimento all'ampia fascia di popolazione latin (Stark, 2003)⁶⁶. Il caso californiano risulta particolarmente significativo perché emblematico degli aspetti di inefficienza che risultano i medesimi sia in ambito federale che statale.

Nello specifico, i costi amministrativi derivanti dall'attuazione dell'EITC possono rappresentare un ostacolo serio per l'implementazione del programma. Prendendo ad esempio l'ipotesi statale, si rileva che un sistema EITC statale al 15% del credito d'imposta federale costerebbe all'amministrazione dello Stato circa 722 milioni di dollari.

Tra gli aspetti positivi dell'EITC, dunque, potrebbe essere sovrastimata l'economicità di tale programma, criterio che risulta maggiormente soddisfatto da altri strumenti di sostegno, quali quelli previsti dal *Temporary Assistance for Needed Families* (TANF) o dallo *State Maintenance of Effort* (MOE).

Ulteriore aspetto critico dell'EITC da mettere in rilievo, così come per la NIT, è costituito dalla differenziazione temporale del momento del verificarsi dello stato di bisogno rispetto all'effettiva erogazione del contributo. Il *timing* rappresenta certamente una variabile di impatto importante al fine di valutare l'effettiva capacità dello strumento di contrastare la povertà. Il problema del *timing* sorge visto che nella sua forma originaria l'EITC prevede l'erogazione del contributo alla fine dell'anno fiscale, ossia nel momento in cui l'agenzia delle entrate può effettivamente verificare l'eleggibilità al programma. Tuttavia, lo stato di bisogno si manifesta nel corso dell'anno. Appare evidente che tale modo di strutturare l'EITC penalizza fortemente la sua capacità di dar sollievo alle famiglie bisognose. Proprio per evitare tale difetto strutturale, in UK il WTC e l'EITC in Australia, hanno previsto una modalità di erogazione su base settimanale o bisettimanale. Tale modalità, tuttavia, incide sui costi di amministrazione del programma visto l'*effort* richiesto all'amministrazione per la realizzazione dei conguagli di fine anno.

5. Riflessioni conclusive: un confronto in sintesi delle diverse forme di Reddito Minimo Garantito analizzate

In questi ultimi anni l'importanza del dibattito sulle misure di contrasto alla povertà e sulla riforma delle politiche di sostegno al reddito è notevolmente cresciuta.

L'esigenza di riformare le politiche di sostegno al reddito del moderno *Welfare State* emerge anche a livello europeo. Infatti, la necessità di procedere ad un riequilibrio distributivo e finanziario dei sistemi di welfare europei (specialmente della componente assistenziale) da un lato, e l'esigenza di armonizzare la governance UE per la protezione sociale (Heikkila et al., 2001) dall'altro, spingono in modo naturale verso nuove riflessioni sugli strumenti di contrasto alla povertà.

⁶⁶ Stark K.J. (2003), "*Should California Adopt an Earned Income Tax Credit?*", UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper No. 06-03.

Come evidenziato da Boeri (2000), le ragioni più profonde alla base delle continue richieste di riforma del welfare italiano risiedono *in primis* nella sua evidente incapacità nel raggiungere i cittadini più poveri.

Preso atto dell'incremento del fenomeno povertà e dei problemi di finanziamento dello Stato Sociale, gran parte della letteratura economica è concorde nel ritenere non efficaci i sistemi tradizionali di sicurezza sociale e nell'attribuire al Reddito Minimo Garantito (RMG), nelle molteplici forme che può rivestire (nella nostra analisi NIT, DS-RC e EITC), un ruolo fondamentale per la definizione di strumenti di contrasto alla povertà realmente efficaci.

Già nel 1992, il Consiglio Europeo ha adottato due raccomandazioni molto significative in cui specifica come prioritario l'obiettivo di garantire un livello minimo di risorse e fissa i principi generali degli strumenti che consentono il raggiungimento di tale obiettivo⁶⁷. Sulla base di tale spunto, le raccomandazioni hanno spinto ed incoraggiato gli Stati membri, in un'ottica convergente europea, a dibattere sulle modalità di introduzione di schemi di reddito minimo al fine di contrastare il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale⁶⁸.

Come argomentato da Colombino (2008)⁶⁹, una qualche forma di RMG è già presente in quasi tutti gli Stati membri. Le caratteristiche comuni a queste forme variegata risiedono principalmente nel loro carattere selettivo (*universale selettivo*), nella previsione della prova dei mezzi, nell'ammontare relativamente basso dell'importo del sussidio effettivamente erogato.

Nell'analisi condotta in questo lavoro sono stati analizzati tre principali schemi di sostegno al reddito: NIT, DS-RC e EITC; come messo in luce da Colombino (2008)⁷⁰, sotto il profilo economico questi strumenti sono caratterizzati tutti dal garantire una qualche forma di RMG.

Infatti, seguendo questa argomentazione, è possibile osservare come il Dividendo Sociale ed il Reddito di Cittadinanza comportino l'erogazione di un sussidio su base universale, capace di conferire a tutti i *recipients* un reddito minimo garantito idoneo alla sussistenza (*RMG strutturato su base universale pura*).

Seppur in modo diverso anche l'Imposta Negativa sul Reddito, nel concentrare i soggetti beneficiari unicamente negli individui bisognosi⁷¹ attraverso l'ausilio della prova sui mezzi⁷², determina come risultato finale, in ogni caso, l'erogazione di un reddito minimo garantito⁷³ (*RMG strutturato su base universale-selettiva*). Infine, anche nel caso degli schemi *make work pay* (MWP), come l'EITC o il WTC, seppur condizionando l'erogazione del sussidio alla percezione di un reddito da lavoro relativamente basso (e nel caso del WTC anche ad un numero minimo di ore lavorate), il risultato ultimo è rappresentato dall'erogazione di un reddito minimo garantito ai nuclei familiari in cui vi sia almeno un individuo che partecipi attivamente alla forza lavoro (*RMG strutturato su base selettiva-categoriale*).

In conclusione, appare utile riassumere e confrontare in sintesi i principali effetti prodotti dagli strumenti di contrasto alla povertà analizzati, tenendo conto degli effetti sulla distribuzione del reddito, sul lavoro e sull'amministrazione.

Con riferimento agli effetti distributivi, la NIT nella sua formulazione tradizionale (Friedman, 1962) determina, attraverso una sistema integrato spesa-imposta, una immediata attività di redistribuzione del reddito dai soggetti più ricchi (attraverso l'imposta) ai soggetti che percepiscono redditi inferiori al reddito soglia (attraverso il sussidio). La NIT ha implicazioni significative in termini di redistribuzione sia orizzontale (tra soggetti bisognosi) che verticale (trattamento differenziato dei

⁶⁷ Cfr. rispettivamente raccomandazioni 92/442/CEE del 27 luglio 1992 e 92/441/CEE del 24 giugno 1992.

⁶⁸ Cfr. COM(1998) 774 del 25 gennaio 1999.

⁶⁹ U. Colombino (2008), "Reddito Minimo Garantito: un esercizio di simulazione con un modello microeconomico", Libro Bianco, IIa Parte.

⁷⁰ Cfr. Colombino (2008).

⁷¹ Elemento questo che testimonia la compresenza nello schema di caratteristiche universali e selettive.

⁷² L'eleggibilità è determinata dal percepimento di un livello di reddito inferiore al livello di reddito fissato come reddito soglia.

⁷³ Vd. pag. 4 del presente lavoro. L'ammontare del reddito minimo garantito può essere variabile in caso di NIT in funzione del coefficiente *s* in (1).

soggetti a seconda del livello di reddito). L'efficacia della NIT come strumento capace di determinare il superamento dello stato di bisogno per gli individui (*take-up* dei soggetti al di sotto del reddito soglia) è fortemente condizionato dalla dimensione del sussidio concesso (s). A prescindere dagli effetti distorsivi generati sul mercato del lavoro, infatti, la massima efficacia nello spingere al di sopra della soglia di povertà gli individui implicherebbe una eccessiva onerosità del programma; in tal caso, il reddito minimo garantito sarebbe uguale al reddito soglia ($s=1$). Nel caso di una NIT meno onerosa, tuttavia, il tasso di *take-up* sarebbe inferiore e la sua efficacia minore.

A differenza della NIT, sia il DS che il RC prevedono l'erogazione del sussidio su base universale. Gli effetti distributivi del sussidio sono tali per cui i soggetti che percepiscono un reddito inferiore al livello soglia, usufruiscono di un reddito disponibile maggiore rispetto a quello percepito, mentre invece i soggetti che percepiscono un reddito maggiore, sono meno avvantaggiati in quanto usufruiranno di un reddito disponibile minore di quello percepito. Il limite di copertura finanziaria, così come per la NIT, influisce sulla capacità del DS-RC di assicurare a tutti gli indigenti il *take-up*. In ogni caso è opportuno sottolineare come NIT e DS avrebbero lo stesso impatto (vd. nota 7) quando l'ammontare di DS concesso fosse pari al prodotto dell'aliquota marginale dell'IN per il livello di reddito in cui si azzerava l'imposta (Paladini, 2000). In tal caso gli effetti distributivi risulterebbero del tutto identici. Tuttavia, a differenza della NIT, il DS-RC è pensato come uno strumento realmente sostitutivo degli istituti di sicurezza sociale.

Gli effetti distributivi generati dai modelli MWP, come l'EITC o il WTC, si concentrano in via diretta sui *working-poor*. In altre parole, l'EITC limita il proprio obiettivo nel colmare il *gap* esistente tra la linea della povertà e il reddito guadagnato principalmente per i lavoratori poco qualificati ed a bassa capacità reddituale. Tuttavia, la struttura dell'EITC, al fine di non disincentivare il lavoro, determina un impatto positivo anche sulla fascia bassa del ceto medio; alla stregua della NIT, rappresenta nell'alveo degli strumenti di sicurezza ed assistenza sociale uno strumento non esclusivo ma complementare agli altri strumenti già esistenti. A differenza sia della NIT che del DS-RC, l'EITC non offre garanzie di reddito ai disoccupati (*take-up uguale a 0*), mentre analogamente alla NIT non determina necessariamente per tutti gli eleggibili al programma il *take-up*.

Passando ad analizzare gli effetti sul lavoro, come messo in luce da Moffit (2004) la NIT genera effetti ambigui. Gli individui, nella scelta tra accettare il rischio di un nuovo lavoro o restare disoccupati con la certezza di percepire il sussidio, potrebbero preferire questa seconda opzione, generando quella distorsione inefficiente della NIT nella scelta tra lavoro e riposo nota come trappola della povertà o di disoccupazione. Un livello di reddito garantito elevato genera un disincentivo al lavoro maggiore. Il *trade-off* che si crea tra tutela del sostentamento e contenimento del disincentivo al lavoro appare di difficile soluzione⁷⁴. A differenza della NIT che può generare disincentivi al lavoro anche per i lavoratori qualificati (vd. fig. 3), l'introduzione del Reddito di Cittadinanza ha un minore impatto sull'offerta di lavoro qualificato, in quanto questa è influenzata più che da fattori economici, da agenti di diversa natura, quali la professionalità o il prestigio (Atkinson, 1995). Tuttavia, per i lavoro *unskilled* gli schemi DS-RC presentano analoghi problemi. A differenza della NIT e del DS-RC, l'EITC per come è strutturato mira a fornire *in re ipsa* incentivi al lavoro per gli *unskilled labors*. I modelli MWP incentivano fortemente l'occupazione per i lavoratori *unskilled* e l'incremento del numero delle ore lavorate in tutta la fascia di *phase-in* e *plateau*. Per quel che riguarda la fascia *phase-out* il beneficio si riduce gradualmente e l'effetto sul tasso di occupazione dipenderà fortemente dal tasso di sostituzione tra lavoro/riposo e sussidio. Gli effetti generati dall'EITC per i redditi superiori al livello soglia di eleggibilità al programma risultano per lo più neutrali. Tuttavia, a fronte degli ottimi risultati ottenuti sul tasso di occupazione dei nuclei familiari monoparentali e delle donne single, si registrano dei ridotti incentivi al lavoro per il secondo reddito, che si manifestano in lievi cali nel tasso di occupazione per le coppie. Infine, per quel che concerne gli effetti gestionali-amministrativi, sia la NIT che l'EITC, pur

⁷⁴ L'inserimento di *work requirements* potrebbe ridurre il rischio del fenomeno della trappola di povertà o di disoccupazione.

prevedendo l'integrazione tra le amministrazioni fiscali e di spesa e originando una naturale riduzione dei costi derivanti da inefficienti duplicazioni che generano i programmi tradizionali di sostegno del reddito, risultano più complessi da gestire rispetto al DS-RC. Infatti, prevedendo entrambi la prova dei mezzi, le asimmetrie informative, comportano un maggiore difficoltà di raccolta e di gestione da parte della pubblica amministrazione delle informazioni necessarie per stabilire la nascita del diritto al sussidio, dando origine ad errori nell'identificazione dei potenziali beneficiari del programma. In tal caso il sistema si presta alla possibilità di commettere due errori: escludere parte di coloro che, in condizioni di informazione perfetta, risulterebbero destinatari della spesa (falsi negativi), e includere soggetti non aventi diritto (falsi positivi). Tuttavia, l'EITC rispetto alla NIT, nel prevedere il percepimento del reddito da lavoro come condizione principale di eleggibilità, elimina sensibilmente lo stigma sociale connesso alla posizione del beneficiario del credito d'imposta, riducendo fortemente la percentuale dei casi di falsi negativi. In termini di costi del programma, laddove si volesse assicurare un reddito minimo garantito molto prossimo alla linea della povertà, sia la NIT che il DS risulterebbero molto onerosi. Tuttavia, l'EITC dal canto suo, prevede una spesa complessiva minore rispetto sia alla NIT che al DS, ma la fissazione dei parametri del credito d'imposta (sia per la fascia *phase-in* che *phase-out*) potrebbe ridurre fortemente l'economicità. Per quel che concerne, in ultima istanza, l'aspetto del *timing* dell'erogazione del sussidio, il DS-RC garantendo il percepimento del sussidio all'inizio dell'anno, non va incontro, contrariamente alla NIT e all'EITC, alla discrepanza temporale tra il momento dell'erogazione del sussidio e il momento del verificarsi dello stato di bisogno. Questa garanzia permette di non minare l'efficacia dello strumento nel raggiungimento dell'obiettivo di dar sollievo agli individui nel momento della reale necessità. A tal fine tuttavia sia nel caso della NIT che dell'EITC si è prevista la possibilità di un sistema di erogazione anticipata del sussidio su base mensile o anche settimanale, come nel caso del WTC in UK.

Bibliografia

- Akerlof, G.**, (1978) "*The Economics of Tagging as Applied to Optimal Income Tax, Welfare Programs and Manpower Planning*", in American Economic Review.
- Atkinson, A. B.**, (1995) "*Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*", Oxford, Oxford University Press.
- _____, (1998) "*Per un Nuovo Welfare State - La Proposta Reddito minimo/ Imposta Unica*", Bari, Università Laterza.
- Baker, J.**, (1992) "*An egalitarian case for basic income*", in Van Parijij, P., 1992 "Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform", Verso, Londra.
- Baldini, M., Bosi, P.**, (2001) "*An Evaluation of Tax Reform with focus on Children Welfare*", ChildD Working Papers, n, 3/2001.
- Barr, N.**, (1975) "*Negative Income Taxation and the Redistribution of Income*", Oxford bulletin of economic and statistics, 37(1), 29-48.1.
- _____, (1987) "*The Economics of the Welfare State*". London : Weidenfeld and Nicholson.
- Barry, N.**, (1990) "*Welfare. Milton Keynes*" Open University Press.
- Beckerman, W.**, (1979) "*The Impact of Income Maintenance Payments on Poverty in Britain*", The Economic Journal, Vol. 89, No. 354, Jun. pp. 261-279.
- Besley, T., Coate, S.**, (1991) "*Workfare vs Welfare: incentive arguments for work requirements in poverty alleviation programs*", Princeton, Woodrow Wilson School - John M. Olin Program, revised ;
- _____, (1995) "*The Design of Income Maintenance Programmes*", Review of Economic Studies, Blackwell Publishing, vol. 62(2), pages 187-221, April.
- Boccaccio, M.**, (2006) "*Anatomia dello Universal Basic Income*", Quaderno di ricerca n. 8, Aracne;
- Boeri, T.**, (2000) "*Structural Change, Welfare Systems and Labour Reallocation*".
- Blundell, R.**, (2000) "*Work Incentives and In-Work Benefit Reforms: a Review*", Oxford Review of Economic Policy, Vol 16 No 1.

- Blundell, R., Duncan A., McCrae, J., Meghir, C.,** (2005) “*Evaluating In-Work Benefit Reform: The Working Families Tax Credit in the U.K.*” Joint Center for Poverty Research.
- Boskin, M.,** (1967) *The Negative Income Tax and the Supply of Work Effort*, National Tax Journal.
- Brewer, M.,** (2000) “*Comparing In-Work Benefits and Financial Work Incentives for Low-Income Families in the U.S. and the U.K.*”, IFS Working Papers W00/16, Institute for Fiscal Studies, revised.
- Brewer, M., Clark, T.,** (2002) “*The Impact on Incentives of Five Years of Social Security Reform in the UK*” IFS Working Papers W02/14, Institute for Fiscal Studies, revised.
- Brewer, M., Duncan, A., Suarez, M.,** (2003) “*Did the Working Families Tax Credit Work? Analysing the Impact of In-Work Support on Labour Supply and Programme Participation*” (London: Institute for Fiscal Studies.
- Brender, A., Strawczynsky, M.,** (2006) “*Earned Income Tax Credit in Israel: Designing the System to Reflect the Characteristics of Labor Supply and Poverty*” Israel Economic Review, 4 (1), April.
- Burtless, G., Haveman, J.A.,** (1987) “*Taxes and Transfers: How Much Economics Loss?*” Challenge, marzo-aprile pp. 45-52.
- Campa, G.,** (2007) “*Appunti di Economia del Benessere e Scienza delle Finanze*”, L.S.D.
- Colombino, U.,** (2008) “*Reddito Minimo Garantito: Un Esercizio di Simulazione con un Modello Microeconomico*”, Libro Bianco 2008.
- Cournot, A.A.,** (1838) “*Recherches sur les Principes Mathematiques de la Théorie des Richesse*”.
- Creedy, J.,** (1998) “*Measuring Welfare Changes and Tax Burdens*” 1st Edition, Gloucester: Edward Elgar.
- Curtis, B.,** (1967) “*Income Guarantees: A Spectrum of Opinion*” Monthly Labor Review, 90, Feb.
- Dickert, S., Houser, S, Scholz, J.K.,** (1995) “*The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation*” Tax Policy and the Economy, Vol. 9. Cambridge: MIT Press.
- Dwyer, G.E.** (2005), “*Dissecting the Working for Families Package*”, New Zealand Business Roundtable.
- Eissa, N., Liebman, J.B.** (1996) “*Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit*” Quarterly Journal of Economics, 111(2), 605-637.
- Enderle, G.,** (1987) “*Some Perspectives of Managerial Ethical Leadership*”, Journal of Business Ethic, 6/1987.
- Friedman, M.** (1962) “*Capitalism and Freedom*” Chicago: University of Chicago Press.
- Fry, V., Stark, G.,** (1993) “*The Take-Up of Means-Tested Benefits 1984-1990*”, London: Institute for Fiscal Studies.
- Gilliand, P, Rossini, S.,** (1997) “*La Protection Sociale en Suisse: Recettes et Dépenses, 1948-1997: Comparison avec le les Pays de l’Union Européenne*”, Lausanne (Ed. Réalités sociales).
- Green, C.,** (1968) “*Negative Taxes and Monetary Incentives to Work: the Static Theory*”, Journal of Human Resources.
- Granaglia, E.,** (2000), in “Nuova Serie della rivista Filosofia e Questioni Pubbliche”, n. 2/2000.
- _____, (2007) “*Welfare: Universalismo e Selettività*” in corso di pubblicazione sul volume realizzato in collaborazione da Astrid, Fondazione Gorrieri, Istituto per la Ricerca Sociale.
- _____, (2008) “*Nuovi sviluppi del Disegno delle Politiche Redistributive: l’Imposta Personale come Strumento di Erogazione Diretta di Trasferimenti*”, in Libro Bianco, parte II.
- Heckman, J.J., Masterov D.V.,** (2007) “*The Productivity Argument for Investing in Young Children*” NBER Working Paper 13016, April.
- Heikkila, B., Hvinden, B., Kautto, M., Marklund, S., Ploug, N.,** (2001) “*Nordic Social Policy: Changing Welfare States*”.
- Heim, B.T.,** (2006) “*The Impact of the Earned Income Tax Credit on the labor Supply of Married Couples: Structural Estimation and Business Cycle Interactions,*” Working Paper, U.S. Department of the Treasury.

- Hotz, V. J., Scholz, J. K.**, (2003) "*The Earned Income Tax Credit*," in Robert A. Moffitt, ed., Means- Tested Transfer Programs in the United States. Chicago: University of Chicago Press, 2003, pp. 141- 198.
- Hotz, V. J., Mullin C., Scholz J.K.**, (2005) "*Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare*" NBER Working Paper # 11968.
- Jaquet, L., Van Parijs, P., Caesar Salinas C.**, (2000) "*Basic Income and its Cognates*" in: Van der Veen, R., Groot, L., (Eds), *Basic Income on the Agenda, Policy Objectives and Political Chances*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 53--83.
- Jordan, B.**, (1992), "*Basic Income and the Common Good*", in Van Parijs, P., 1992, "Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform", Verso, Londra.
- Kreps, J.M.**, (1967) "*Negative Outlook for the Negative Income Tax*" Increasing Understanding of Public Problems and Policies.
- Lampman, R.J.** (1965) "*Approaches to the Reduction of Poverty*" American Economic Review 55: 521-29.
- _____, (1969) "*Expanding the American System of Transfers to Do More for the Poor*", Wisconsin Law Review.
- Liebman, J.** (1997), "*The Earned Income Tax abroad: Implication for the British Working Families Tax Credit for Pay-as-you-earn administration*" 91th annual conference on taxation (pagg 198-207).
- _____, (1998) "*The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution*" In Tax Policy and the Economy, Volume 12, ed. James Poterba, 97-107. Cambridge: MIT Press.
- Meade, J. M.**, (1948) "*Planning and the Price Mechanism. The Liberal-Socialist Solution*", London: George Allen & Unwin.
- _____, (1988) "*The Collected Papers of James Meade vol. 1: Employment and Inflation*", S. Howson ed., London: Unwin Hyman.
- Meyer, B.D.**, (2007). "*The U.S. Earning Income Tax Credit, its Effects and Possibile Reforms*", Harris School Working Papers, series 07.20.
- Minford, P.**, (1985), "*Unemployment: Cause and Cure*" (2nd edn), Oxford, Basil Blackwell.
- Moffit, R.A.**, (2004) "*The Idea of a Negative Income Tax: Past, Present and Future*", Focus, University of Wisconsin-Madison Institute for Research on Poverty, vol. 23, n.2, 2004.
- Olson, P.**, (2002) "*Tax Reform Materials*" Washington, U.S. Department of the Treasury, November 7, 2002.
- Paladini, R.**, (2000), "*Assistenza, Universalismo, Selettività: Appunti Sparsi*".
- Palermo, C.**, (1994), "*Reddito di Cittadinanza e Lavoro Sociale*", in "Riff Raff", n. 2, marzo.
- Parker, H.**, (1989) "*Instead of the Dole*", Routledge, London.
- Peacock, A.**, (1952) "*The Economics of National Insurance*", Hodge, London.
- Purdy, D.**, (1994), "*Citizenship, BI and the State*", in New Left Review, n. 208.
- Rhys-Williams, B.**, (1943) "*Something to Look Forward To*", London: MacDonald;
- (1953) "*Taxation and Incentive*", New York: Oxford University Press.
- Robinson, J.**, (1937), "*Introduction to the Theory of Full Employment*".
- Royal Commission on the Taxation of Profits and Income**, (1954) "*Second Report*" HMSO, Cms 9105.
- Russo, F.**, (2006) "*Basic Income, Policy e Welfare State*" reperibile all'indirizzo web: <http://www.ssrn.com>.
- Saez, E.**, (2001) "*Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates*" Review of Economic Studies, 68, 205-229.
- _____, (2002) "*Optimal Income Transfer Programs: Intensive Versus Extensive Labor Supply Responses*" Quarterly Journal of Economics, 117, 1039- 1074.
- Schwartz, E.A.**, (1964) "*A Way to End the Means Test*" Social Work, July.

- Stark, K.J.** (2003), *"Should California Adopt an Earned Income Tax Credit?"*, UCLA School of Law, Law-Econ Research Paper No. 06-03.
- Steiner, H.**, 2003 *"Compatriot Priority and Justice among Thieves"* in Andrew Reeve and Andrew Williams, eds., *Real Libertarianism Assessed: Political Theory after Van Parijs* (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave): 161–71.
- Targetti Lenti, R.**, (2000), *"Reddito di Cittadinanza e Minimo Vitale"*, Società italiana di economia pubblica Working Papers.
- Theobald, R.**, (1963) *"The Guaranteed Income: Next Step in Economic Evolution?"*, New York.
- Tobin, J.**, (1965) *"Money and Economic Growth"* *Econometrica*, vol. 33, 671-84.
- Tobin, J., Pechman, J. A., Mieszkowski, P. M.** (1967) *"Is a Negative Income Tax Practical?"* *Yale Law Journal*, November 1967, 1-27.
- Toso, S.** (1998), *"Selettività o Universalismo? Il Dilemma delle Politiche Assistenziali"* *Politica Economica*, 14(1), pagg. 65-96.
- Van Parijs, P.**, (2002) *"Arguing for basic income. Ethical foundations for a radical reform"*, Verso, Londra.
- _____, (2003) *"A basic income for all"*, in *"What's wrong with a free lunch?"*, Beacon Press, Boston.
- Van Trier, P.**, (1990) *"Social Dividend and Keynes-Connections"*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1.
- _____, (2002) *"Who Framed Social Dividend?"*, USBIG Discussion Paper n. 26.
- Ventry, D.J.**, (2000) *"The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-1999"* *National Tax Journal* 53(4): 983-1026.
- Watts, R.**, (1987) *"The Foundations of the National Welfare State"*, Sydney, Allen & Unwin.

simple

Siena Memos and Papers on Law & Economics



*La collana di quaderni **SIMPLE** nasce nell'ambito della ricerca collegata alla Scuola di Dottorato di Ricerca in Diritto ed Economia (sezione Law and Economics), nata dalla collaborazione tra l'Università di Siena, l'Università di Trento, il Liuc Castellanza e la Scuola Superiore in Economia e Finanza. Il dottorato L&E si propone di formare studiosi e dirigenti di istituzioni economico-sociali nazionali ed internazionali e di imprese per le quali sia richiesta una preparazione interdisciplinare con particolare attenzione all'area giuridico-economica.*

Il percorso didattico, al quale contribuiscono docenti provenienti da diverse università italiane ed estere, nonché esperti di istituzioni pubbliche e private, si propone di costruire un bagaglio di conoscenze e strumenti comuni nelle aree di diritto ed economia, partendo da basi disciplinari differenziate, come quelle offerte nella facoltà di economia, giurisprudenza e scienze politiche. In particolare, l'attività didattica e di ricerca offerta dal dottorato è rappresentata dalle seguenti macro-aree: Contratti, Diritti di Proprietà, Responsabilità; Organizzazioni economiche e Corporate Governance; Concorrenza, Regolazione e Antitrust; Istituzioni, Organizzazioni e Scelte pubbliche; Regolazione e Organizzazioni internazionali. Nell'ambito di questo percorso formativo sono previsti inoltre moduli di formazione di base per economisti e giuristi e moduli/seminari specialistici, tra i quali: diritti di proprietà intellettuale, finanza d'impresa, sistemi finanziari, analisi dell'impatto della regolamentazione, etica e impresa, diritto penale ed economia del crimine, tutela ambientale e tutela del consumatore. L' iter formativo si divide in tre segmenti: uno di frequenza obbligatoria delle lezioni della durata di un anno e mezzo, un secondo di eventuale formazione all'estero e/o di stage presso istituzioni o enti di ricerca, di durata variabile da un semestre ad un anno, l'ultimo, focalizzato alla preparazione della tesi. L'obiettivo formativo è diretto a condurre lo studente ad una preparazione interdisciplinare orientata ad una successiva specializzazione tematica.

<http://www.unisi.it/lawandeconomics>