



**FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ**

MATERIALI

**15 PROPOSTE PER
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

**Ispirate dal Programma
di Azione di Anthony Atkinson**

**Contributo presentato al seminario organizzato dal
Forum Disuguaglianze diversità
5 dicembre 2019, Roma
Presso la Città dell'Altra Economia**

Ripensare la proposta di un fondo per l'accesso alla vita adulta

Chiara Rapallini

Prof.ssa Scienza delle Finanze e Behavioral Economics,
Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Firenze
Via delle Pandette, 21. 50127 Firenze. E-mail: chiara.rapallini@unifi.it

In questo lavoro discutiamo la proposta di assegnazione di una somma di denaro ai giovani diciannovenni. Il fondo per l'accesso alla vita adulta, o dote di cittadinanza (d'ora in poi semplicemente fondo) è una misura che rientra nella c.d. *asset-welfare agenda* e ha come principale obiettivo il superamento, almeno parziale, delle differenze che ostacolano l'uguaglianza delle opportunità. Nel caso italiano, la discussione dei pro e dei contro del fondo è volta ad evidenziarne l'importanza in una società che sta rapidamente invecchiando. Infatti, se, da una parte, il superamento delle differenze che ostacolano l'uguaglianza delle opportunità è un obiettivo particolarmente difficile da raggiungere, e che richiede un complesso di misure, d'altra parte, l'incremento delle aspettative di vita –ed il conseguente invecchiamento della popolazione- è un fenomeno, comune a molti paesi occidentali, da tener conto nel *design* del welfare.

Il fondo dovrebbe essere universale e vincolato alle spese per istruzione, per l'avvio di un'attività imprenditoriale, o per le necessità legate alla formazione di una nuova famiglia - come la somma iniziale necessaria ad acquistare l'abitazione-. In Italia i possibili destinatari sono poco più di 590 mila giovani. Se si ipotizzasse un fondo pari a 12 mila euro a testa, il costo per la finanza pubblica sarebbe pari a poco più di 7 miliardi di euro. Il fondo potrebbe essere finanziato riducendo la franchigia dell'imposta di successione e aumentandone l'aliquota. Ad oggi, infatti, il gettito dell'imposta sulle successioni e donazioni è pari a poco meno di 800 milioni di euro (MEF, 2017) e, quindi, se fosse interamente destinato a questo scopo potrebbe coprire poco più di un decimo delle risorse necessarie. Una parte del costo del fondo potrebbe essere coperto con una revisione delle detrazioni dei carichi familiari IRPEF; in particolare, il diritto alle detrazioni potrebbe essere limitato a coloro che hanno figli con

meno di 19 anni. Il mancato gettito IRPEF per le detrazioni per carichi familiari nel 2017 è stato pari a 12,6 miliardi di euro (MEF, 2018), ma è difficile stimare quanta parte del fondo potrebbe essere finanziata con questa rimodulazione perché non sono disponibili informazioni sull'età dei figli dei beneficiari.

A parere di chi scrive, la riflessione sulle politiche a favore dell'uguaglianza delle opportunità dovrebbe sempre considerare prioritarie le risorse impiegate nel sistema di istruzione pubblico, dagli asili nido all'istruzione universitaria, e la principale argomentazione a favore di un fondo per l'accesso alla vita adulta sta nella distribuzione delle risorse tra generazioni. I dati sinteticamente riportati in questo contributo evidenziano, infatti, la necessità di individuare uno strumento per spostare risorse che oggi sono a disposizione di persone in età avanzata, nella disponibilità di individui che si trovano in una fase dell'esistenza nella quale si fanno scelte che hanno un impatto duraturo sia per chi le compie sia per la collettività. In altre parole, i giovani adulti dovrebbero poter scegliere quanto tempo e denaro investire in formazione, se avviare un'attività professionale e/o se formare una propria famiglia in autonomia - materiale e psicologica- dalle famiglie di origine.

Nei primi due paragrafi di questo contributo si precisa l'accezione con cui è utilizzata l'espressione uguaglianza delle opportunità, e si riportano alcuni dati circa la mobilità sociale in Italia. Nel terzo paragrafo si illustrano alcuni dati sulla distribuzione delle risorse tra generazioni in Italia e –per brevi cenni- negli altri paesi europei. Il quarto paragrafo è dedicato ad una sintetica presentazione dell'*asset-welfare agenda* e, quindi, alle giustificazioni teorico-politiche di un fondo per l'accesso alla vita adulta, evidenziando i pro e contro della misura e le diverse modalità con cui può essere adottata. Il quinto paragrafo presenta i principali argomenti del dibattito politico che ha accompagnato l'adozione di misure assimilabili al fondo in alcuni paesi, principalmente anglosassoni. Il sesto paragrafo conclude.

1. Uguaglianza delle opportunità: dal principio alle politiche

L'obiettivo della misura proposta è l'uguaglianza delle opportunità, che è un principio di giustizia sociale diverso dall'eguaglianza dei risultati. La necessità di promuovere l'uguaglianza delle opportunità è largamente condivisa nelle democrazie liberali per diverse ragioni. La prima è che se una società riuscisse ad assicurare l'uguaglianza delle opportunità, sarebbero più accettabili le disuguaglianze di reddito e ricchezza perché sarebbero considerate la conseguenza dello sforzo individuale e/o merito, e non di tutte le circostanze che si ritengono indipendenti dalla volontà individuale, come l'etnia o la famiglia di origine. Una seconda ragione che spiega il consenso su questo principio è che, così espresso, è piuttosto generale, e può includere accezioni anche distanti tra loro. L'interpretazione più restrittiva è la non discriminazione secondo cui "*in the competition for positions in a society, all individual who possess the attributes relevant for the performance of the duties of the position in question have to be included in the pool of eligible candidates*"¹. Ed infatti nella stragrande maggioranza delle democrazie occidentali la competizione per le posizioni, sia nel settore pubblico sia nel settore privato, è regolamentata nel rispetto del principio della non discriminazione. Un'accezione alternativa richiederebbe alla società di adoperarsi per "*level the playing field*" tra individui che sono in competizione per una data posizione. In questo caso, se le opportunità di ricevere una buona istruzione -ad esempio- non sono uguali per tutti i bambini, il principio di non-discriminazione quando questi stessi bambini saranno adulti e saranno in competizione per una data posizione, non è sufficiente. Al di là delle possibili accezioni, nel caso dell'uguaglianza delle opportunità, il punto di partenza nel quale si trova ciascun individuo è cruciale e l'idea è

¹ Roemer (1998), pag. 1

quella di mitigare gli effetti di fattori che sono fuori dal suo controllo, ma che sono rilevanti per competere per le posizioni migliori.

L'istruzione è probabilmente considerato il principale canale di trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza, e da questa convinzione deriva una delle giustificazioni al finanziamento pubblico della formazione, almeno nei principali paesi europei. Ma non c'è solo l'istruzione: cruciale è il funzionamento del mercato del lavoro e la relazione tra mercato del lavoro e istruzione. Infatti, se il sistema di istruzione non promuove l'uguaglianza delle opportunità, anche se il mercato del lavoro remunera il merito ed il livello di istruzione, il risultato finale è una società con scarsa mobilità sociale perché non tutti i bambini hanno le stesse possibilità di competere. Al contrario, ci sono società nelle quali diffusi e buoni sistemi di istruzione pubblica sono correttamente considerati il primo gradino per assicurare una certa mobilità sociale, che invece è ostacolata da un mercato del lavoro che non remunera correttamente il merito e gli investimenti in capitale umano. Di recente, la sempre scarsa mobilità sociale e la disuguaglianza crescente nei paesi occidentali, hanno portato gli studiosi a pensare che istruzione pubblica e mercato del lavoro non siano gli unici canali di trasmissione della disuguaglianza tra generazioni che meritano di essere studiati. Peraltro è stato mostrato che, a parità di livello di istruzione raggiunto, ci sono paesi –tra cui l'Italia- in cui parte dei differenziali salariali sono comunque spiegati dal background economico della famiglia di origine².

Tra le possibili spiegazioni di queste evidenze, la letteratura economica si è recentemente focalizzata sul ruolo svolto dai contesti sociali, ed in particolare dai network di relazioni necessari sia ad avere una buona istruzione sia ad accedere a buone posizioni nel mercato del lavoro, e dalle capacità non cognitive. Si tratta di due fattori molto diversi ma trasmissibili dai genitori ai figli e sui quali i secondi non hanno il controllo. In particolare, le evidenze circa il ruolo svolto dalle capacità non cognitive, sia nello studio che nella carriera, sono, da un lato, il risultato di studi che adottano tecniche econometriche sempre più robuste³, dall'altro, stanno facendo spostare sempre più l'attenzione alle politiche indirizzate ai primissimi anni di vita⁴.

2. Il peso della disuguaglianza di opportunità in Italia e la mobilità sociale

Ai fini di questo lavoro, che non ha per obiettivo una completa rassegna della letteratura sulla trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza in Italia, può essere utile ricordare che si tratta di un paese in cui il 20 per cento della disuguaglianza complessiva è spiegata dalla disuguaglianza delle opportunità (Cecchi e Peragine, 2010). Per stimare questa misura i due autori utilizzano il salario come indicatore della posizione raggiunta dal singolo, e il livello di istruzione dei genitori come misura del background familiare. Questo fattore –o circostanza- è infatti nota ai ricercatori, e fuori dal controllo individuale. Nella letteratura economica, la mobilità sociale – che è l'altra faccia dell'uguaglianza delle opportunità- è generalmente misurata con una regressione che ha il salario individuale come variabile dipendente e il reddito dei genitori tra le variabili esplicative. Il coefficiente della regressione è un indicatore di quanto in media le risorse dei figli dipendano da quelle dei loro genitori in una data società⁵. Molti lavori empirici hanno stimato questo coefficiente per uno o più paesi⁶, arrivando alla conclusione –largamente condivisa- che i risultati migliori sono stati raggiunti dai paesi

² A questo proposito si veda, ad esempio, Franzini e Raitano (2010)

³ Rustichini et al. (2017)

⁴ Heckman e Raut (2016).

⁵ Mocetti (2008), pag. 42.

⁶ Solon (2002).

Scandinavi, la gran parte dei paesi europei continentali raggiunge risultati intermedi, mentre negli Stati Uniti e in Gran Bretagna la mobilità sociale si è molto ridotta nel tempo, e l'uguaglianza delle opportunità è un obiettivo molto lontano. L'Italia è uno dei paesi europei con i risultati peggiori, molto simili a quanto fatto dai paesi anglo-sassoni citati. In particolare, Mocetti (2008) mostra –utilizzando dati che vanno dagli anni '70 al 2004- che il coefficiente della regressione appena illustrata è pari a 0.48: ciò significa che metà del vantaggio economico dei genitori si trasferisce ai figli. Analizzando i due principali canali di mobilità sociale, l'istruzione ed il mercato del lavoro, Mocetti (2008) mostra che la probabilità di un giovane di laurearsi è del 56 per cento se è figlio di una persona che ha raggiunto lo stesso livello di istruzione, e del 4,7 per cento se il padre ha la licenza elementare. Risultati molto simili emergono da analisi della mobilità sociale nel mercato del lavoro: la probabilità del figlio di un operaio di essere operaio a sua volta è del 50 per cento, mentre la probabilità del figlio di un manager di essere operaio è del 4,2 per cento.

3. La distribuzione delle risorse tra generazioni: il caso italiano non è isolato

Le opinioni pubbliche di 22 paesi -di più o meno recente sviluppo e di diverse regioni del mondo-⁷, interrogate nel 2016 circa le prospettive di vita dei giovani di oggi⁸, sono divise in maniera piuttosto netta tra chi crede che i giovani vivranno in condizioni migliori rispetto a quelle sperimentate dai propri genitori e chi, invece, pensa che questo non sia vero⁹. La risposta pessimista è prevalente nelle opinioni pubbliche europee (Regno Unito, Germania, Italia, Spagna, Belgio e Francia) e in quella statunitense, mentre l'ottimismo è più diffuso in Cina, India e Indonesia, nel Centro ed in parte del Sud America. Quando interrogati sulle aspettative circa i singoli aspetti dell'esistenza, gli adulti –inclusi gli europei e gli statunitensi- si sono mostrati ottimisti per ciò che riguarda le prospettive dei giovani per l'accesso alle informazioni, l'opportunità di viaggiare e di ricevere una buona istruzione, mentre il pessimismo riguarda la possibilità di avere un lavoro, una casa e una pensione adeguati.

Per capire se questo pessimismo è fondato, è utile ricordare alcuni dati circa il reddito, il possesso di immobili e le prospettive pensionistiche delle generazioni più giovani, confrontandoli con quelli relativi alle generazioni precedenti. In questo contributo questo confronto è fatto con particolare riferimento all'Italia.

La Commissione di studio sulle disuguaglianze intergenerazionali della Resolution Foundation, think-tank britannico, ha calcolato il reddito familiare equivalente, reale e disponibile, mediano per cinque generazioni e 3 fasce di età. Reddito familiare equivalente reale e disponibile è una misura che tiene conto della dimensione del nucleo familiare, è calcolato al netto delle imposte e a parità di potere di acquisto¹⁰. Le generazioni considerate

⁷ Cina, Perù, Indonesia, Brasile, Sud Africa, Messico, Russia, Polonia, Argentina, USA, Turchia, Italia, Germania, Giappone, Svezia, Australia, Sud Corea, Regno Unito, Spagna, Belgio e Francia.

⁸ La domanda posta in maniera omogenea nei diversi paesi è la seguente: “Lei pensa che i giovani di oggi avranno una vita migliore, o peggiore, rispetto ai loro genitori, o pensa che sarà più o meno la stessa?”

⁹ Il dato è stato elaborato dalla Commissione di studio sulle disuguaglianze intergenerazionali, la Intergenerational Commission, della Resolution Foundation, think-tank britannico sulla base di indagini comparabili svolte nei paesi menzionati.

¹⁰ I confronti sono fatti sulla base dell'età del capofamiglia, come individuato nelle indagini nazionali. Ai fini di questa elaborazione, il reddito della famiglia è assegnato al capofamiglia ed il confronto è quindi tra reddito equivalente individuale. Questo significa che si tiene conto del numero di persone che fanno parte della famiglia ma non si tiene conto della diversa composizione della famiglia nei diversi paesi. Ad esempio, se l'alta disoccupazione verificatasi nei paesi del Sud dell'Europa ha comportato che molti giovani siano rimasti a vivere

sono quella dei nati tra il 1911 ed il 1925 (la più grande); quella dei nati tra il 1926 ed il 1945 (la silente); quella dei nati tra il 1946 ed il 1965 (i Baby-boomers); quella dei nati tra il 1966 ed il 1980 (la X) e i Millennials, che sono i nati tra il 1981 ed il 2000. Le fasce di età sono i 30-34 anni; tra i 45 e i 49 anni e tra i 65 e i 69 anni. L'obiettivo di una tale misura è confrontare il reddito disponibile di individui che hanno vissuto le fasi importanti della loro vita - l'inserimento nel mercato del lavoro e la formazione della propria famiglia, il consolidamento della posizione lavorativa e l'uscita dal mercato del lavoro con il passaggio alla pensione - facendo parte di generazioni diverse. Il confronto tra redditi mediani consente di considerare ipotetici individui rappresentativi della propria generazione proprio perché collocati nella parte centrale della distribuzione dei redditi. Così, se si confronta il reddito dei Millennials italiani nella fascia di età 30-34 anni con quello di coloro che sono nati in Italia tra il 1966 e il 1980 (la generazione X) quando erano nella stessa fase di vita, ossia avevano tra i 30 e i 34 anni, si scopre che i primi dispongono di risorse inferiori rispetto ai secondi del 17 per cento. Ma anche la generazione X ha visto peggiorare la propria condizione rispetto alla generazione precedente: se -infatti- il confronto si fa tra loro e i Baby-boomers italiani, si può constatare che nella fascia di età 30-34 anni, i primi disponevano di un reddito superiore a quello dei secondi dell'8 per cento, ma se i due gruppi si confrontano nella fascia di età 45-49 si scopre che la generazione X dispone di minori risorse pari all'11 per cento rispetto ai Baby-boomers. Al contrario, se i Baby-boomers si confrontano con le due generazioni precedenti, risulta che i primi hanno redditi superiori ai secondi per un ammontare che varia tra l'8 e il 14 per cento a seconda della fascia di età considerata. Lo stesso andamento si è verificato in Germania, in Spagna e negli Stati Uniti, anche se con percentuali diverse. Al contrario, nel Regno Unito, in Svezia, Finlandia e Danimarca le generazioni più giovani dispongono, in tutte le fasce di età, di risorse superiori alla generazione precedente.

Questa evidenza può avere due spiegazioni: da un lato, la riduzione delle risorse disponibili per le generazioni più giovani può essere la conseguenza di tassi di crescita più contenuti rispetto al passato, quali quelli che hanno caratterizzato tutte le economie avanzate europee con la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo millennio. Dall'altro, la crisi finanziaria del 2008 potrebbe aver inciso maggiormente sulle generazioni che stavano, proprio allora, entrando nel mercato del lavoro, o ci erano entrati da poco. Infine, può essere che gli effetti negativi della crisi del 2008 e della ridotta crescita si siano sommati.

Per l'Italia, in particolare, guardando all'Indagine sui redditi e la ricchezza delle famiglie italiane¹¹, e fatto pari a 100 il reddito familiare medio dei nuclei con capofamiglia ultra-sessantacinquenne, si può calcolare che nel 1987 tutti coloro che vivevano in nuclei più giovani avevano risorse maggiori. Si trattava del 67 per cento in più se il capo-famiglia aveva fino a 30 anni, del 70 per cento in più se il capofamiglia aveva tra 31 e 40 anni, dell'84 per cento in più se il capofamiglia aveva tra i 41 e i 50 anni e del 72 per cento in più se il capofamiglia aveva tra i 51 e i 65 anni. Al contrario, nel 2016, i nuclei con capofamiglia con meno di 30 anni dispongono di risorse pari all'86 per cento dei nuclei di ultra-sessantacinquenni, del 98 per cento se il capofamiglia è tra i 31 e i 40 anni; se il capofamiglia ha tra i 41 e i 50 anni, invece, i nuclei dispongono di un reddito familiare più alto dei nuclei di ultra-sessantacinquenni del 22 per cento, o del 34 per cento se il capofamiglia ha tra 51 e i

con i loro genitori, il cambiamento che si è verificato nella composizione delle famiglie, nella composizione della generazione più giovane e nel suo reddito mediano non è stato qui considerato.

¹¹ Indagine relativa ai redditi 2016 (<http://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/indagini-famiglie-impresse/bilanci-famiglie/index.html>)

65 anni. Se si considera solo il reddito da lavoro, si può verificare che la retribuzione media oraria dei dipendenti nel 1987 era pari a 3.52 euro per coloro che avevano meno di trent'anni, ma per tutti gli altri era di poco superiore ai 4 euro. Erano retribuiti in media 4.49 euro l'ora i lavoratori dipendenti con età compresa tra i 31 e i 40 anni; 4.46 euro quelli che avevano tra i 41 e i 50 anni; 4.53 euro per chi era nella fascia di età tra 52 e 65 anni e 4.71 euro per i lavoratori con più di 65 anni. Nel 2016 la retribuzione media oraria più alta è quella dei lavoratori tra i 51 e i 65 anni (10.63 euro in media), mentre coloro che hanno meno di trent'anni si fermano a 7.34 euro; quelli tra 31 e 40 anni a 8.98 euro; nella fascia di età tra i 41 e i 50 anni si arriva mediamente a 10.02 euro l'ora, per poi tornare a 9.19 per gli ultra-sessantacinquenni. Questa evoluzione è probabilmente dovuta al fatto che nel 1987 c'erano nel mercato del lavoro italiano delle coorti di lavoratori con livelli di istruzione molto diversificati, con i meno istruiti plausibilmente concentrati nelle coorti più anziane. Nel 2016, al contrario, i differenziali in livello di istruzione per coorte di età sono ridotti e, quindi, l'esperienza e la permanenza nel mercato del lavoro sono i fattori che più contribuiscono ad aumentare le retribuzioni, premiando le coorti di lavoratori in età avanzata.

Quale peso ha avuto la crisi del 2008 nei paesi, come l'Italia, che già avevano visto rallentare il tasso di crescita e nei quali l'istruzione stava progressivamente perdendo il suo ruolo nella differenziazione delle retribuzioni?

Per capire se la crisi ha avuto un effetto diverso sulle diverse generazioni può essere utile confrontare il tasso di disoccupazione giovanile prima e dopo a crisi. Dai dati elaborati dalla *Resolution Foundation* emerge che l'Italia, insieme a Spagna e Grecia, non solo avevano i tassi di disoccupazione giovanile pre-crisi più alti, ma hanno raggiunto i picchi più alti durante la crisi (l'Italia con il 32 per cento, la Spagna con il 42 per cento e la Grecia con il 48 per cento) e nel 2016 sono rimasti con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 per cento (27 l'Italia, 32 la Spagna e 38 la Grecia). Limitando l'analisi al periodo 2006-2014 emerge che i lavoratori sotto i trent'anni in Italia hanno sofferto di una riduzione dei salari reali pari al 5 per cento e un incremento del tasso di disoccupazione di oltre 15 punti percentuali. In sintesi, le limitate risorse di cui godono le generazioni più giovani in Italia sono non solo il risultato di un rallentamento della crescita di un'economia avanzata e della diffusione dell'istruzione in tutte le coorti di lavoratori, ma anche del fatto che le ristrutturazioni del mercato del lavoro - avvenute prima e dopo la crisi- hanno gravato principalmente sugli outsiders.

Una delle principali conseguenze della debolezza delle ultime generazioni sul mercato del lavoro è la loro difficoltà ad acquistare l'immobile di residenza. Dai dati della Banca d'Italia emerge che nel periodo che va dal 1977 al 2014 la percentuale di famiglie proprietarie della casa di abitazione è salita dal 30 per cento al 50 per cento e c'è stato un periodo -tra la fine degli anni '90 fino a prima della crisi- in cui le differenze per età del capofamiglia erano molto ridotte. Ad esempio, nel 2001 erano proprietari della prima casa circa il 40 per cento dei nuclei con capofamiglia di età inferiore ai trent'anni; intorno al 42 per cento dei nuclei con capofamiglia tra i 31 e i 50 anni ed il 52 per cento di coloro che avevano oltre 50 anni. Nel 2015 invece il quadro era notevolmente cambiato: la quota dei proprietari dell'abitazione è scesa al 30 per cento per coloro che hanno meno di trent'anni, mentre è rimasta stabile per le fasce di età superiori. Specularmente, se si guarda al numero degli affittuari per età del capofamiglia si trova che nel 2014 poco meno del 40 per cento dei trentenni e quasi il 36 per cento di coloro che hanno tra i 31 e i 40 anni sono in affitto. Nel 1998 la situazione era invece molto più omogenea rispetto all'età: erano in affitto il 29,7 per cento dei nuclei con capofamiglia trentenne; il 28.4 per cento di coloro che avevano tra 31 e 40 anni; il 22 per cento

dei nuclei tra i 41 e i 50 anni; il 20 per cento di quelli che avevano tra 51 e 65 ed il 19 per cento degli ultra-sessantacinquenni. In sintesi, se l'acquisto dell'abitazione richiede una disponibilità di risorse e una posizione lavorativa difficili da raggiungere nei primissimi anni di ingresso nel mercato del lavoro, vero è che in Italia ci sono stati periodi in cui questo passaggio non era precluso nella fase della vita –ossia tra i 25 e i 40 anni- durante la quale si forma una famiglia, come sembra esserlo oggi.

Infine, non ci sono dubbi che gli interventi fatti nei primi anni '90 sul sistema pensionistico italiano, indispensabili per riportarlo in equilibrio, si siano tradotti in una sostanziale riduzione delle prestazioni destinate a coloro che hanno cominciato a lavorare nel 1996¹². Infatti, questa coorte di lavoratori, e quelle successive, avranno una pensione interamente calcolata con il sistema contributivo, mentre per le coorti precedenti il calcolo sarà fatto pro-quota. Ne segue che, il tasso di sostituzione lordo tra la prima rata pensionistica e l'ultima retribuzione per coloro che hanno cominciato a lavorare nel 1996, e che avranno 40 anni di contributi nel 2036 era, prima della Legge Fornero di poco superiore al 50 per cento. Un parziale aggiustamento rispetto a questo squilibrio è stato fatto con l'intervento della Legge Fornero, che ha portato il tasso di sostituzione intorno al 62-63 per cento¹³.

Per concludere, il pessimismo dichiarato dalle opinioni pubbliche europee, ed in particolare di quella italiana, sulle opportunità delle generazioni future circa il lavoro, il possesso dell'abitazione e la prospettiva pensionistica non può essere considerato privo di fondamento.

4. L'*asset-welfare agenda* e le giustificazioni teorico-politiche del fondo per un accesso alla vita adulta.

L'espressione "*assets agenda*" o "*asset-welfare agenda*" è qui impiegata, come in Prabhakar (2008), per indicare i contributi che sottolineano l'importanza -nel disegno del welfare state- della redistribuzione della ricchezza, in aggiunta a quella del reddito. L'idea di redistribuire la ricchezza non è nuova ed è stata sostenuta da studiosi e policy makers anche di schieramenti politici diversi. Negli ultimi due decenni, in particolare, più d'una riforma del welfare state nei paesi occidentali è stata disegnata ispirandosi a questo approccio. Una rassegna completa di questa letteratura, e del dibattito politico ad essa collegato, non è l'obiettivo di questo lavoro. In questo paragrafo ci limiteremo a ricordare i principali contributi accademici, mentre nel prossimo sarà brevemente ricordato il dibattito politico e i casi di adozioni di misure ispirate a questo approccio.

Thomas Paine è il più noto antesignano dell'*asset-agenda*, ed in particolare di un fondo per l'accesso alla vita adulta. Secondo il filosofo anglo-americano è necessario distinguere tra lo stato di natura -quando la terra era incolta- e la civilizzazione -quando gli uomini si sono dedicati alla coltivazione della terra- e riconoscere agli individui il diritto al frutto del proprio lavoro, ma non quello di illudere gli altri sull'eredità delle risorse naturali¹⁴. Tutti hanno diritto alle risorse naturali e deve valere il principio per cui nello stato di civilizzazione nessuno deve stare peggio rispetto allo stato di natura. Da qui la proposta di un fondo nazionale "*to pay to every person, when arrived at the age of twenty-one years, the sum of fifteen pounds sterling, to enable him or her to begin the world*", finalizzato alla realizzazione di questi principi.

¹² Per una valutazione complessiva dell'impatto delle politiche fiscali sulla distribuzione delle risorse tra generazioni in Italia si veda Pertile et al. (2015).

¹³ Marano, Mazzaferro, Morciano (2012)

¹⁴ Agrarian Justice (1797)

Secondo le stime di Lindert e Williamson¹⁵, fifteen pounds equivalevano a circa metà del salario annuale di un bracciante agricolo di Inghilterra e Galles nel 1797, e la tassazione delle eredità era la modalità ipotizzata dall'autore per finanziare la misura. Con Paine la povertà non è più considerata un dato naturale, bensì il frutto della civilizzazione, e –quindi- l'uguaglianza delle opportunità è un obiettivo che la collettività deve perseguire con interventi di giustizia distributiva. La ricchezza di una generazione deve essere considerata un bene comune per la generazione che segue, e l'idea che gli individui che hanno creato una determinata ricchezza debbano essere liberi di lasciarla interamente ai loro figli è da superare. Il diritto di proprietà sul frutto del proprio lavoro non persiste dopo la morte, specialmente se ci sono persone che, per mancanza di un capitale di partenza, si vedono negata l'opportunità di realizzare il loro progetto di vita.

Il dibattito accademico intorno a questa proposta è rimasto vivo per tutto il XX secolo, articolandosi intorno a quesiti quali: a che età dovrebbe essere accordata questa somma? Con quale gradualità dovrebbe essere introdotta la misura? Chi dovrebbe averne diritto? A quanto dovrebbe ammontare? Come dovrebbe essere finanziata? L'impiego deve essere vincolato? Se sì, per quali scopi?

In questo paragrafo analizzeremo le risposte fornite a questi interrogativi dagli autori di tre proposte tra le più recenti: lo *stake* di Ackerman and Alstot (*The Stakeholder Society*, 1999, d'ora in poi AA), lo *Start-up grants for young people* di Le Grand e Nissan (*A Capital Idea: Start-up grants for young people*, 2000, d'ora in poi LGN) e il *Capital Endowment* di Atkinson (*Inequality: what can be done*, 2015, d'ora in poi A).

Gli autori di queste tre proposte prendono le mosse dalla constatazione che i paesi occidentali hanno visto crescere al loro interno –negli ultimi 30 anni- la disuguaglianza di reddito, e ancor più quella relativa alla distribuzione della ricchezza. Gli stessi convengono che sia necessario redistribuire non solo il reddito ma anche la ricchezza per favorire la mobilità sociale e ridurre la povertà¹⁶. La proposta di *stake* di AA e lo *start-up grant* di LGN, inoltre, sono pensate in maniera tale da incoraggiare la responsabilità individuale. Nel presentare la *stakeholder society*, AA dicono: “*our goal is to transcend the welfare state mentality, which sets conditions on the receipt of “aid”. In a stakeholder society, stakes are a matter of right, not a handout*”¹⁷. In altre parole, l'assegnazione ai giovani un fondo è un intervento volto non solo ad equiparare per quanto possibile le condizioni di partenza, ma anche un modo per provare a cambiare l'atteggiamento di chi si attende, in caso di disoccupazione o se il reddito familiare è scarso, continui trasferimenti di denaro da parte dello Stato, incoraggiando i giovani a preoccuparsi del proprio futuro fin da subito. Coerentemente con questa impostazione, alla domanda se sia preferibile assegnare ai singoli una cifra nell'arco della vita -nella forma di reddito di cittadinanza- invece di un'unica somma al momento del passaggio alla maggiore età, AA ribattono “*any stakeholder can switch to basic income simply by buying an annuity policy from an insurance company and asking it to send a monthly check*”.

A proposito dell'ammontare e del vincolo all'utilizzo, LGN suggeriscono di assicurare ai giovani -al compimento dei 18 anni di età- 10.000 sterline da utilizzare per finanziare la propria istruzione, per comprare un immobile (come somma iniziale¹⁸) o per iniziare un'attività imprenditoriale. Nella loro proposta questa somma deve essere depositata in un conto bancario, l'*Accumulation of Capital and Education* (ACE), che può essere gestito da amministratori fiduciari, incaricati di approvare il piano individuale di impiego. Gli autori considerano questa

¹⁵ Atkinson (2015), pag. 169

¹⁶ Brandolini, Magri and Smeeding (2010)

¹⁷ Ackerman e Alstot (1999), pag. 9

¹⁸ Considerando la somma proposta, il fondo dovrebbe essere usato dal giovane per avere un credito più consistente da una banca.

modalità di assegnazione e di gestione del denaro un “*required minimal paternalism*”. Su un vincolo alle modalità di impiego della dotazione di capitale concorda A, che stima l’ammontare del trasferimento tra le 5000 e le 10000 sterline. AA propongono di assegnare ai giovani adulti una somma pari a 80.000 dollari che, secondo le stime di A, si equivalgono al doppio del reddito mediano negli Stati Uniti a fine anni ’90. AA lo assegneranno al compimento del 21esimo anno di età e prevedono che il giovane rimanga l’unico responsabile della gestione del denaro non stabilendo nessun vincolo all’impiego. Le sole due condizioni che pongono sono che il ricevente abbia conseguito il diploma di scuola superiore e che abbia la fedina penale pulita. Per coloro che non hanno ancora conseguito il diploma, lo *stake* viene assegnato con più gradualità negli anni e, finché non si diplomano, possono usare le risorse solo per tornare a scuola, comprare una casa o per spese mediche. Il rischio che il denaro venga impiegato male (*the risk that someone “wastes the money in Las Vegas”*) non è escluso dagli autori, che però sono fiduciosi che tra gli effetti della *stakeholder society* ci possa essere la promozione della responsabilità nell’impiego dello *stake*¹⁹ con la cooperazione di scuole, genitori e pari. Su quanto l’ammontare – più o meno consistente- del trasferimento possa influire sull’uso più o meno virtuoso non c’è accordo tra gli autori delle diverse proposte²⁰, né ci sono evidenze empiriche che testino i diversi comportamenti individuali.

AA sono i primi ad indicare, tra le ragioni della loro proposta, la considerazione degli effetti della longevità sulla distribuzione delle risorse²¹. In effetti, la distribuzione della ricchezza genera enormi differenze di opportunità tra gruppi di giovani ma, anche tra i più abbienti, le successioni ereditarie tra genitori e figli avvengono oggi molto più tardi che nel passato. Se un tempo potevano arrivare quando i figli erano giovani adulti e influire in modo significativo su alcune loro scelte fondamentali, oggi riguardano per lo più cinquantenni e sessantenni. In Italia, il dato più preciso su questo aspetto risale all’indagine sui Bilanci dei redditi e della ricchezza delle famiglie italiane condotta nel 2002 dalla Banca d’Italia nella quale si chiedeva di indicare il valore dei trasferimenti di capitale (eredità e regali) fatti e ricevuti nel corso della vita, e quelli che si attendevano di fare e ricevere nel futuro. Da quell’indagine emerse che la fase della vita in cui è più alta la probabilità di ricevere eredità, pari al 43,5 per cento, è tra i 51 e i 60 anni²².

Tutte e tre le proposte qui considerate sono universali, ossia non sono vincolate al livello di reddito né del ricevente né della sua famiglia di origine e sono considerate come una sorta di dote di cittadinanza, fondate sull’idea che “*each individual citizen has a right to a fair share of the patrimony left by preceding generations*”.²³ La famiglia è, infatti, l’istituzione che ha il peso maggiore nel trasferimento della ricchezza, e più in generale nel definire le opportunità di ciascuno. Le proposte illustrate non vengono assegnate in misura diversa a seconda del reddito, o della ricchezza, della famiglia di origine proprio con l’idea di indebolire il ruolo di quest’ultima nel futuro dei giovani adulti. Una misura così disegnata, da un lato, consente di abbandonare un’impostazione che vede i figli o come bene pubblico o come progetto privato (sia esso inteso come bene di consumo, bene d’investimento o bene relazionale)²⁴, dall’altro può aiutare i più ricchi ad accettare l’idea di finanziarla. AA considerano il diritto di cittadinanza come segue: [...] “*we do believe that modern stakeholding will create a certain space for civic reflection in millions of lives now dominated by economic anxiety. Fewer Americans will be living on the economic edge; stakeholders will have more energy left to turn*

¹⁹Ackerman e Alstot (1999), pag. 75

²⁰ Atkinson (2015), pag. 171

²¹ Ivi, pag. 8

²² Cannari e D’Alessio (2006)

²³ Ivi, pag. 9

²⁴ Casalini e Rapallini (2010)

*their attention to larger things, including the fate of the nation. Property will also breed sobriety, a resistance to the charismatic appeals of the demagogue, a willingness to consider the longer term. Broadening the property base enhances the stability and the quality of political life of the republic*²⁵.

Infine, a proposito del finanziamento, AA ipotizzano due fasi: nel primo periodo gli *stakes* sono finanziati con un'imposta che grava sui patrimoni superiori a 230.000 dollari con un'aliquota del 2 per cento. In una seconda fase, il fondo può essere o meno accettato dal giovane che, se lo accetta, si impegna a restituirlo alla fine della propria vita. LGN ipotizzano un finanziamento con le imposte di successione, mentre A pensa ad una tassazione del capitale i cui introiti siano vincolati a questo scopo.

5. Il dibattito politico, il Child Trust Fund britannico e la proposta di Livi Bacci per l'Italia

L'interesse per le misure destinate a redistribuire la ricchezza si è sviluppato soprattutto nei paesi anglosassoni, accomunando politici sia di sinistra sia di destra, anche se le proposte avanzate dagli uni e dagli altri differiscono perché sono concepite avendo in mente diversi tipi di società. L'elemento condiviso dalla destra è l'enfasi posta sulla responsabilità individuale, anche se sono numerosi gli esponenti del partito laburista inglese e tra i democratici americani ad aver sottolineato l'importanza di questo aspetto. Ad esempio, l'ex Ministro degli Interni del Governo Blair, David Blunkett, sosteneva *“owning an asset helps develop individual character and responsibility; assets holding offer positive behavioural benefits. People who have material stake in society are more likely to plan ahead for themselves and their children and to care what happens in the community around them”*²⁶. Lo stesso Bill Clinton nel 1999 aveva proposto l'apertura di conti di deposito individuali prevedendo la detassazione del risparmio con il chiaro intento di aumentare la propensione al risparmio degli statunitensi. Nel 2005 in Nuova Zelanda, il Primo Ministro laburista Helen Clark dichiarava *“asset ownership is important for enabling people to participate fully in society. Assets provide people with greater security, control and independence”*²⁷. Negli stessi anni, George W. Bush aveva fatto dell'idea della *“ownership society”* una parte centrale del suo programma elettorale, prevedendo conti di deposito detassati se destinati a far fronte alle spese sanitarie o alla pensione. In Australia il leader del Partito Laburista, Mark Latham, può essere considerato uno dei fautori di un programma di co-finanziamento del risparmio: in questo caso le persone erano incoraggiate a risparmiare assicurando loro una somma di cofinanziamento pubblico.

Se forme di co-finanziamento del risparmio, o detassazione dello stesso se destinato alle spese sanitarie, previdenziali o per l'istruzione dei figli, si sono ormai diffuse in tutti i paesi anglosassoni, la misura più vicina ad un fondo per l'accesso alla vita adulta, così come discusso finora, è il *Child Trust Fund (CTF)* adottato dal Governo Blair nel 2003.

Il CTF era destinato a tutti i bambini nati dal 1 settembre 2002, che hanno ottenuto alla nascita 250 sterline, aumentate fino a 500 se nati in famiglie più povere. I soldi sono stati depositati dai genitori in un conto intestato al figlio nel quale genitori e altri famigliari potevano versare ogni anno fino a 1.200 sterline. La somma non poteva essere impiegata prima del compimento del 18 anno di età. Nel 2010-2011 il CTF è stato trasformato nel *Junior Individual Savings Accounts (ISA)* che è definito dal governo britannico come un *“long-term, tax-free*

²⁵Ackerman and Alstot (1999), pag. 185

²⁶ Blunkett (2001) citato in Prabhakar (2008).

²⁷ Prabhakar (2008), pag. 2.

savings accounts for children". Mentre il CTF era universale, l'ISA è facoltativo, non è co-finanziato dal governo e non ha tetti massimi di accumulo.

Negli stessi anni in cui il Governo laburista di Tony Blair introduceva il CTF, Livi Bacci (2004), allora Senatore, proponeva per l'Italia un fondo destinato ad ogni nuovo nato, da alimentare con contributi pubblici e dei familiari. In particolare, i genitori avrebbero potuto utilizzare fino al 50 per cento del fondo per le spese di cura prima dei 18 anni, ed il restante doveva essere speso al compimento della maggiore età, e/o nei successivi 10 anni, con precise finalità. Tra queste rientravano l'acquisto di beni strumentali, l'istruzione e la formazione, l'avvio di un'attività professionale, artigianale o imprenditoriale. In termini di finanziamento, una parte di questo fondo avrebbe dovuto essere inteso come un prestito e quindi restituito nel corso della vita adulta, mentre l'altra parte del finanziamento poteva essere assicurato abolendo la disordinata congerie di trattamenti erogati per il supporto delle famiglie con figli (assegni, detrazioni, bonus, etc.). Il principale obiettivo era supportare i giovani italiani ad uscire dalla casa dei genitori, nell'idea di invertire la tendenza -prevalente della società italiana- di delegare alla famiglia le funzioni di protezione e di trasferimento del reddito. Questa tendenza ha, infatti, due effetti negativi: prolungare fino a tarda età la permanenza dei figli a casa dei genitori, impedendo lo sviluppo di un'indipendenza materiale e psicologica dei primi, e aumentare le disuguaglianze. La proposta era quella di articolare il fondo in relazione alle condizioni economiche della famiglia di origine, così da tener conto sia del vincolo di bilancio pubblico, sia della relazione che esiste in Italia tra numero di minori presenti nelle famiglie e diffusione della povertà. Nonostante la previsione di un'articolazione in base al reddito, la proposta di Livi Bacci è stata criticata per il suo possibile impatto distributivo, se fosse stata mantenuta la possibilità per genitori e parenti di integrare il fondo (Brandolini, 2007). Detto altrimenti, si temeva che al compimento del 18esimo anno di età il fondo avrebbe potuto essere molto diverso per i giovani nati in contesti familiari, e relazionali in senso ampio, più favorevoli rispetto ai nati in contesti svantaggiati. Nessuno degli interventi adottati negli anni successivi ha mai avuto le caratteristiche della proposta illustrata, nonostante l'ampio uso del termine "baby bonus" –o similari- fatto per indicare le misure di sostegno all'infanzia.

6. Conclusioni

Dai dati brevemente illustrati in questo contributo l'Italia emerge come un paese caratterizzato sia da una marcata disuguaglianza delle opportunità, e che si traduce in una scarsa mobilità sociale, sia da una distribuzione delle risorse che si sono progressivamente concentrate nelle fasce di popolazione di età avanzata a discapito dei più giovani. Questo fenomeno è senza dubbio la conseguenza delle riforme del sistema pensionistico e del mercato del lavoro avviate all'inizio degli anni '90, che hanno inciso in maniera diversa sulle diverse coorti di lavoratori, nonché dell'impatto della crisi del 2008. Ad ogni modo, tassi di crescita economica contenuti e tassi di fecondità bassi portano necessariamente ad assetti distributivi in cui le coorti più giovani sono numericamente minoritarie ed economicamente più deboli. Questo processo può diventare particolarmente dannoso se la debolezza numerica e nel mercato del lavoro è anche una debolezza nel mercato politico, e nella individuazione delle priorità nelle politiche economiche e nelle riforme del welfare. In questo quadro, la discussione sulle riforme del welfare dovrebbe, a parere di chi scrive, individuare uno o più strumenti per far sì che i giovani adulti siano messi in condizione, indipendentemente dallo status-socio economico della famiglia di origine, di scegliere quanto tempo e denaro investire in formazione, se avviare un'attività professionale e/o se formare una propria famiglia. In questo contributo sono state illustrate le caratteristiche di una delle possibili misure, ma numerose sono le ipotesi

alternative. Solo per fare alcune esempi, si potrebbe ipotizzare il co-finanziamento pubblico del credito necessario per avviare attività imprenditoriali e/o percorsi di formazione ed istruzione, o forme di supporto pubblico per il pensionamento di chi ha avuto carriere instabili e discontinue.

Riferimenti bibliografici

Atkinson A. B. (2015), *Inequality. What can be done*. Harvard University Press edition
Brandolini, A., Magri S., Smeeding, T.M, (2010), Asset-based measurement of poverty. *Journal of Policy Analysis and Management* 29.2: 267-284.

Ackerman, B., Alstot, A. (1999), *The Stakeholder Society*, New Haven-London, Yale University Press.

Brandolini, A. (2007), La «dotazione di capitale» per i figli, in L. Guerzoni (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Bologna, Il Mulino: 285-298.

Casalini, B., Rapallini, C. (2010), Ripensare la proposta di una dote per i neonati e di un fondo per l'accesso dei giovani alla vita attiva, *Notizie di Politeia*, Rivista di Etica e Scelte Pubbliche 4/2010

Checchi, D., Peragine V., (2010), Inequality of Opportunity in Italy, *Journal of Economic Inequality*, 8: 429-450.

Cannari, L., D'Alessio G. (2006), *La ricchezza degli italiani*, Bologna, Il Mulino.

Franzini, M., Raitano, M. (2010). Non solo istruzione. Condizioni economiche dei genitori e successo dei figli nei paesi europei. *Immobilità diffusa, Il Mulino, Bologna*, 11-51.

Heckman, J. J., Raut, L. K. (2016). Intergenerational long-term effects of preschool-structural estimates from a discrete dynamic programming model. *Journal of econometrics*, 191(1), 164-175.

Le Grand, J. (2006), *Implementing the Stakeholder Grants: the British Case*; E. Olin Wright (eds), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants ad Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London: Verso.

Le Grand, J., Nissan, D. (2000), *A Capital Idea: Start-up grants for young people*, London: The Fabian Society.

Le Grand, J., Nissan, D. (2003), *A Capital Idea: Helping the Young to Help Themselves*, in Dowding, K., De Wispelaere, J. e White, S. (eds), *The Ethics of Stakeholding*, New York: Palgrave, MacMillan.

Livi Bacci, M. (2004), A Fund for the Newborn. A Proposal for Italy, relazione al congresso annuale della *Population Association of America*, Boston, 1-3 aprile 2004. Consultabile al seguente indirizzo Internet: <http://www.ds.unifi.it/livi/pubblicazioni/fund-newborn.pdf>

Marano A., Mazzaferro C., Morciano M., (2012), Le criticità della riforma pensionistica Monti Fornero, Una prima valutazione mediante un modello di Microsimulazione, *Short Notes n.2, Econpubblica*, Università Bocconi, Milano

Mocetti, S. (2008) *Dai padri ai figli: la mobilità dei redditi in Italia*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, vol. 2

Paine, T. (1987), *Agrarian Justice* (1797), in M. Foot, I. Kramnick (eds), *The Thomas Paine Reader*, Harmondworth, Penguin.

Pertile, P., Polin, V., Rizza, P., & Romanelli, M. (2015). The fiscal disadvantage of young Italians: a new view on consolidation and fairness. *The Journal of Economic Inequality*, 13(1), 27-51.

Prabhakar, R. (2008), *The asset agenda –Principles and Policy*, Palgrave McMillan edition.

Roemer, John E (1998). *Theories of distributive justice*. Harvard University Press edition

Rahman, F., Tomlinson, D. (2018), Cross Countries Report, International comparison of Intergenerational Trend, Intergeneration Commission, Resolution Foundation, London UK

Rustichini, A., Iacono, W. G., McGue, M. (2017). The Contribution of Skills and Family Background to Educational Mobility. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(1), 148-177.

Solon G., (2002), Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (3): 59-66.