

Research Institute for the Evaluation of Public Policies



Dalla sperimentazione del *Partial basic income* in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia

Francesca Bergamante

Massimo De Minicis

November 2019

FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-05

Dalla sperimentazione del *Partial basic income* in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia

Francesca Bergamante

INAPP

f.bergamante@inapp.org

Massimo De Minicis

INAPP

m.deminicis@inapp.org

FBK-IRVAPP Working Paper No. 2019-05

November 2019



Research Institute for the Evaluation of Public Policies
Bruno Kessler Foundation
Vicolo dalla Piccola 2, 38122 Trento (Italy)

Phone: (+39) 0461.314209

Fax: (+39) 0461.314240

E-mail: info@irvapp.it

Website: <http://irvapp.fbk.eu>

The purpose of the IRVAPP Working Papers series is to promote the circulation of working papers prepared within the Institute or presented in IRVAPP seminars by outside researchers with the aim of stimulating comments and suggestions. Updated review of the papers are available in the Reprint Series, if published, or directly at the IRVAPP.

The views expressed in the articles are those of the authors and do not involve the responsibility of the Institute.

Dalla sperimentazione del Partial basic income in Finlandia alla valutazione del Reddito di cittadinanza in Italia

Francesca Bergamante* e Massimo De Minicis*

Abstract

L'8 febbraio 2019 la Finlandia ha diffuso i risultati della valutazione del primo anno della sperimentazione del reddito di base incondizionato (Partial basic income). Se esaminiamo il decreto istitutivo del reddito di cittadinanza in Italia (RDC) D.L. 4/2019, possiamo individuare nella parte relativa alla valutazione d'impatto della misura, art.10, inattese convergenze tra alcuni aspetti del reddito di cittadinanza minimo garantito italiano e il partial basic income finlandese (PBI), pur essendo due interventi di natura diversa: una misura di reddito minimo garantito, quella italiana e un reddito di base anche se parzialmente non condizionato (quella finlandese). In particolare, il percorso scelto per la valutazione del RDC in Italia, mediante una analisi d'impatto con approccio controfattuale, in cui il gruppo di controllo è soggetto a minore obbligatorietà nell'attivazione, apre stimolanti riflessioni che potrebbero interessare i decisori politici e l'ambito scientifico e che avvicinano l'intervento italiano alla misura finlandese. Da tale vicinanza il paper ha sviluppato numerosi suggerimenti teoriche per la costruzione di un modello di valutazione del RDC seguendo lo stesso approccio sperimentale controfattuale attuato in Finlandia.

* Le opinioni espresse non impegnano necessariamente l'Istituto di appartenenza.

1. Il contesto

Da molto tempo in Finlandia vi è un'intensa discussione sul sistema di sicurezza sociale, ma a partire dagli anni della recessione tutti i governi che si sono alternati hanno avvertito la necessità di ridefinire il sistema presente. L'ultimo governo liberale (Sipilä) in particolare si è fortemente impegnato per riformare il sistema al fine di rispondere alle nuove esigenze legate alla vita lavorativa che cambia, ma anche per offrire maggiori incentivi al lavoro, sburocratizzare il sistema e semplificare il complesso sistema di tax-benefit (Kangas et al., 2017) e, soprattutto, promuovere una cultura della sperimentazione (Kangas et al. 2019).

Attualmente in Finlandia il sistema di protezione sociale dalla disoccupazione è costituito da due distinte misure: l'indennità di disoccupazione e il sussidio sul mercato del lavoro. L'indennità di disoccupazione è riservata ai soggetti disoccupati che possono attestare requisiti in termini di anni lavorati e contributi assicurativi versati. L'indennità può essere erogata o da un fondo assicurativo di disoccupazione, se si è membro ad esempio di un sindacato, o se non si è assicurati a nessun fondo questa viene erogata direttamente dal Kela, l'Istituto pubblico di previdenza sociale finlandese come indennità di disoccupazione di base. L'altra misura di protezione dalla disoccupazione è il sussidio nel mercato del lavoro. Questo, sempre erogato dal Kela, è riservato ai soggetti che non hanno mai lavorato o che non hanno accumulato il periodo di lavoro necessario per ottenere l'indennità di disoccupazione. Il sussidio sul mercato del lavoro è anche riservato ai soggetti che hanno superato i tempi di erogazione della indennità di disoccupazione nelle sue diverse forme (300 giorni per chi ha lavorato meno di tre anni, 400 giorni come limite standard, 500 per chi ha raggiunto l'età di 58 anni). Il sussidio sul mercato del lavoro è testato in base ai mezzi, il che significa che l'importo del sussidio è determinato dal reddito del nucleo familiare a cui si appartiene. Interessante evidenziare come in Finlandia le indennità di maternità o di paternità sostituiscano in parte o in tutto, a seconda del loro importo, l'indennità di disoccupazione. L'indennità di disoccupazione e il sussidio nel mercato del lavoro, inoltre, vengono riservate anche a soggetti occupati part-time o con contratti temporanei, esposti a intense forme di povertà lavorativa. In questo caso l'importo dell'indennità del beneficiario è rettificato in base al reddito da lavoro percepito.

Nell'ottica di ripensare il sistema, nel 2015 l'ufficio del Primo ministro finlandese aveva lanciato un call per la progettazione di una sperimentazione del reddito di base e incaricato un consorzio con a capo il dipartimento di ricerca dell'istituto finlandese per la sicurezza sociale (Kela). Il gruppo di ricerca aveva i seguenti compiti: a) descrivere i modelli di basic income adatti ad essere sperimentati e determinare gli importi mensili; b) proporre dei metodi finalizzati ad integrare nel basic income i benefit legati al reddito con altri tipi di benefit di sicurezza sociale; c) determinare la tassazione per i diversi modelli; d) valutare gli elementi di forza e di debolezza dei modelli; e) considerare il contesto costituzionale finlandese e la legislazione europea; f) proporre un modello di basic income la cui fattibilità sarebbe stata dettagliatamente esaminata in uno studio successivo lanciato nel 2016. Le analisi sono confluite in un report preliminare (Kangas, 2016) il cui obiettivo era dunque quello di valutare gli effetti di un modello di basic income in una prospettiva ex-ante; un secondo stadio avrebbe avuto invece come focus quello di concentrarsi su uno o più modelli applicabili scelti a partire dalle risultanze del report preliminare.

Il governo aveva proposto quattro diverse categorie di reddito di base come punto di partenza dell'incarico dato al gruppo di ricerca: 1) un modello di full basic income universale e incondizionato in cui la maggior parte dei benefici sociali attuali sarebbe venuta meno; 2) un modello di partial basic income che lascerebbe sostanzialmente intatti i benefici di base della sicurezza sociale e i benefici

correlati al reddito (es. assegni familiari o per la casa) riferibile solo ai soggetti disoccupati; 3) un modello di redistribuzione reddituale basato su un sistema di income tax negativa; 4) altri modelli possibili.

A seguito delle risultanze del rapporto preliminare (Kangas, 2016) prodotto dal gruppo incaricato di studiare i possibili basic income applicabili, il modello scelto dal governo era stato quello di un partial basic income con un ammontare del beneficio non tassabile e non condizionato pari a 560 euro al mese. Ciò corrispondeva all'importo netto mensile dell'indennità di disoccupazione di base pagata dal Kela.

Il presente contributo intende analizzare l'esperimento finlandese, al fine di trovare convergenze e spunti anche metodologici nell'ottica di proporre una prima ipotesi di modello di valutazione del Reddito di cittadinanza italiano, secondo un approccio sperimentale controfattuale, riferita alla sola componente del nucleo familiare beneficiario immediatamente attivabile e, dunque, interessata dal Patto per il lavoro.

2. La sperimentazione: il Kela incondizionato

Obiettivo della sperimentazione da parte del governo finlandese era quello di riformare il sistema di sicurezza sociale per rispondere meglio ai cambiamenti della vita lavorativa, producendo più incentivi al lavoro, coinvolgendo meno i meccanismi e le strutture burocratiche e, soprattutto, semplificando il sistema presente. La domanda di ricerca riferibile alla sperimentazione era se un sistema di sicurezza sociale basato sul basic income avrebbe avuto effetti positivi in termini di reddito e occupazione, incentivando maggiormente i soggetti beneficiari della misura alla accettazione di una occupazione rispetto al sistema presente basato su sussidi interamente caratterizzati dalla condizionalità¹ e dalla obbligatorietà delle diverse forme di attivazione: “Through the basic income experiment, the Government wishes to investigate whether a social security model based on a basic income could promote more active participation and provide a stronger incentive to work than the present system” (Kangas et al., 2019). Come detto, un altro obiettivo dichiarato del governo era quello di utilizzare i metodi di sperimentazione come parte della “democrazia rappresentativa”; sperimentando e valutando l'impatto di nuovi sistemi di benefici sociali e servizi pubblici su piccola scala per ottenere informazioni utili circa la via migliore per la loro implementazione ed attuazione su scala universale.

La sperimentazione del Partial basic income aveva come gruppo target le persone tra i 25 e i 58 anni che nel novembre 2016 avevano ricevuto l'indennità minima di disoccupazione (erogata dal Kela) o il “sussidio sul mercato del lavoro”. Il gruppo dei trattati era costituito da 2.000 individui selezionati per partecipare in modo obbligatorio alla sperimentazione attraverso una randomizzazione senza alcuna forma di stratificazione, neanche a livello regionale, dato l'obiettivo di individuare due gruppi che differissero solo rispetto al reddito di base. E la randomizzazione consentiva di raggiungere questo obiettivo in quanto procedura che distribuisce in media tutti i fattori tra i gruppi. Il gruppo di controllo era invece composto dai restanti 173.222 finlandesi disoccupati percettori delle stesse indennità o dei sussidi del gruppo dei trattati che rimanevano, però, totalmente condizionati. Guardando alle caratteristiche dei due gruppi si osserva una sostanziale omogeneità sia in relazione alle variabili oggetto dell'analisi, sia in riferimento alle variabili di contesto (indennità di disoccupazione e indennità “rettificata”) e demografiche (genere ed età) (cfr. Kangas, 2019).

¹ Per approfondimenti si rimanda al sito del *Kela* finlandese: <https://www.kela.fi/web/en/unemployment-benefit-from-kela->

Lo studio degli effetti è stato realizzato attraverso l'utilizzo di dati amministrativi e la realizzazione di un'indagine. I dati amministrativi (di fonte Finnish Tax Administration e Finnish Centre for Pensions) sono stati utilizzati al fine di valutare gli effetti della misura in termini di occupazione e reddito e hanno riguardato tutti i componenti del gruppo dei trattati e quelli del gruppo di controllo.

Accanto alle analisi dei dati amministrativi è stata condotta un'indagine sui 2.000 trattati e su un campione di 5.000 individui del gruppo di controllo, al fine di studiare gli effetti del reddito di base in termini di benessere dei percettori. Questa indagine includeva domande sul benessere sociale e finanziario, sulla salute soggettiva, sulle attività di ricerca di un lavoro e un impiego, nonché sugli atteggiamenti verso il reddito di base, anche presenti nella European Social Survey e in altre indagini europee (es. European Union Statistics on Income and Living Conditions).

3. I primi risultati della sperimentazione

L'8 febbraio 2019 la Finlandia ha diffuso i risultati per il primo anno della sperimentazione del reddito di base incondizionato (Partial basic income). In primo luogo, è opportuno sottolineare come, nel primo anno, non vi sia stato alcun impatto in termini occupazionali (tab. 1); i giorni di lavoro, sono infatti praticamente identici confrontando il gruppo dei trattati e quello di controllo. Un effetto positivo, seppur contenuto, si riscontra guardando alla quota di persone che hanno partecipato alla sperimentazione e che hanno percepito reddito o guadagnato da attività in proprio; tuttavia per i lavoratori in proprio del gruppo dei trattati si osserva una penalizzazione in termini di reddito rispetto a quelli del gruppo di controllo. Ma oltre agli effetti, quello che viene anche rimarcato nel rapporto di ricerca è il fatto che i dati evidenziano una situazione di grande difficoltà del mercato del lavoro in cui solo circa il 43% di coloro che nel novembre 2016 percepivano un'indennità di disoccupazione, nel 2017 risulta avere redditi o guadagni da attività in proprio.

Nel confronto tra i due gruppi sono maggiormente significativi invece i dati riferiti ad altri benefici offerti dall'indennità di disoccupazione: per i trattati risulta inferiore il ricorso all'assistenza sociale e all'indennità per malattia. L'importo, quindi, relativo alle indennità di disoccupazione e al supporto sul mercato del lavoro risulta inferiore per i beneficiari del Partial basic income. Ciò era prevedibile considerando che l'intento del basic income era quello di sostituire le indennità e i sussidi di disoccupazione e che questo era misurato su quanto erogato dal Kela. Quello che invece ha sorpreso il gruppo di ricerca è che l'importo delle indennità di disoccupazione pagata al gruppo dei trattati fosse inferiore di solo un quinto rispetto a quella erogata al gruppo di controllo. Tuttavia, questo risultato era la conseguenza del fatto che la sperimentazione sul basic income prevedeva oltre al Kela incondizionato che i soggetti del gruppo target potevano fare richiesta anche di ulteriori indennità se avevano diritto a sussidi più elevati.

Al gruppo di trattamento, infatti, non era stato dato un reddito di base completamente alternativo ai sussidi di disoccupazione condizionati, i 2000 soggetti disoccupati estratti casualmente avevano, infatti, continuato a ricevere l'83,3% dei benefici condizionali del gruppo di controllo. Se l'obiettivo principale dell'esperimento era analizzare cosa sarebbe accaduto se le persone avessero mantenuto i benefici anche accettando un impiego, allora il gruppo di trattamento avrebbe dovuto ricevere i benefici condizionali il più vicino possibile allo zero. Invece in caso di accettazione di una offerta di lavoro pur mantenendo i 560 euro al mese erogati del Kela, il disoccupato del gruppo dei trattati avrebbe perso il resto dei benefici condizionali aggiuntivi spettanti, tra cui gli assegni per i figli e l'assistenza abitativa. In effetti il coordinatore del gruppo di ricerca si era più volte speso durante la fase di progettazione della sperimentazione per non condizionare gli altri benefici sociali per i soggetti

ricompresi nel gruppo target. Vi era stata la richiesta di considerare anche gli assegni familiari come un basic income assicurato ai figli da integrare complessivamente come una unica misura incondizionata. In questo modo si sarebbe potuto verificare in maniera più efficace quanto la totale non condizionalità della misura garantisse maggiore accettazione di offerte di lavoro rispetto ai benefici condizionati del gruppo di controllo, minore burocrazia e la totale non obbligatorietà delle forme di attivazione 2 (Santens, 2019).

Tab.1 – Risultati della sperimentazione del Partial Basic Income in termini di status occupazionale e benefici erogati dal Kela in media nel 2017*

	Gruppo dei trattati	Gruppo di controllo	Differenza
Status Occupazionale			
Giorni di lavoro (numero di giorni)	49,64	49,25	0,39
Persone con guadagni o reddito da lavoro autonomo (%)	43,70	42,85	0,85
Guadagni e reddito da lavoro autonomo, totale (in euro)	4.230	4.251	-21
Benefici forniti dal Kela (in euro)			
Indennità di disoccupazione	5.852	7.268	-1415
Assistenza sociale	941	1344	-403
Aiuti per la casa	2.525	2.509	16
Indennità per malattia	121	216	-96
Numero di osservazioni	2.000	173.222	

*Livello di significatività statistica osservato (p-value) = 0,87

Fonte: nostra elaborazione su Kangas et al., 2019

Come già sottolineato, l'occupazione e il reddito non erano gli unici elementi su cui si volevano osservare gli effetti. Dunque, l'indagine (condotta attraverso interviste telefoniche) intendeva considerare il benessere dei percettori del basic income e le differenze con il gruppo di controllo. I tassi di risposta sono risultati piuttosto bassi (circa 31% tra i trattati e 20% tra gli appartenenti al gruppo di controllo), ma il vantaggio per il gruppo di ricerca era anche la possibilità di confronto (ancora da realizzare) dei dati rilevati con quelli di fonte amministrativa: oltre l'82% dei rispondenti aveva infatti acconsentito affinché il gruppo di ricerca combinasse le risultanze dell'indagine con quelle ricavate dai registri ufficiali. Tuttavia, va evidenziato come non vi siano differenze significative tra il gruppo dei trattati e quello di controllo rispetto alle variabili di contesto (età, genere e livello di studi); al contrario differenze si riscontrano nella struttura dei nuclei familiari e nel reddito annuale personale.

I risultati dell'indagine hanno fatto emergere interessanti differenze nei diversi ambiti riguardanti il "benessere" degli individui (si veda anche De Minicis, 2019). Per il gruppo dei trattati si osservava, infatti un minore livello di stress, una migliore percezione della propria salute fisica e mentale nonché della capacità di concentrazione; inoltre si delinea una minore perdita di interesse nei confronti di aspetti o situazioni che nei dodici mesi precedenti erano considerate piacevoli.

Questi effetti, apparentemente disgiunti dalle consuete valutazioni di policy sul mercato del lavoro, in realtà mostrano come interventi di questa natura possano anche determinare risparmi in termini di spese per la malattia e l'assistenza sociale, così come si è in parte verificato.

A questi aspetti si aggiunge per il gruppo dei trattati una maggiore fiducia nelle persone, nel sistema della giustizia e nelle istituzioni, inclusa la classe politica. Ma accanto a questi elementi, è opportuno anche segnalare le variabili relative alla fiducia nel proprio futuro, nella capacità di

² In questo modo, soprattutto le famiglie con bambini che percepivano un reddito di base potevano richiedere sussidi familiari aggiuntivi (c.d. indennità di maternità e paternità) al *Partial basic income*. Secondo il gruppo di ricerca che ha pianificato l'esperimento, anche gli assegni familiari avrebbero dovuto essere inclusi nel reddito di base, in questo modo la misura sarebbe stata un beneficio veramente incondizionato.

influenzare le questioni sociali e una positiva percezione del proprio “benessere” finanziario. Nel confronto tra gruppo dei trattati e gruppo di controllo questi temi assumono tratti di importante rilevanza anche in considerazione del fatto che la differenza reddituale tra i due gruppi era di poco a vantaggio del gruppo dei non trattati (+21 euro).

Altre analisi hanno riguardato l’occupazione part-time e il desiderio di lavorare full-time; tuttavia il dato non risulta statisticamente significativo. Invece interessante (e statisticamente significativo) è la lettura delle differenze tra i gruppi considerando la maggiore fiducia che hanno le persone appartenenti al gruppo dei trattati nelle loro possibilità di trovare lavoro rispetto al gruppo di controllo (56% contro quasi 45%).

Come evidenziato nella parte introduttiva, uno degli effetti attesi (e auspicato) del reddito di base era quello di ridurre la burocrazia del sistema di sicurezza sociale. Questo in ragione del fatto che non comporta l’applicazione di criteri per l’accesso alle indennità di disoccupazione e ritardi nei pagamenti (dal momento che i benefici non sono richiesti ex-post) e non richiede scambi di informazioni tra i beneficiari e l’ente erogatore dei sussidi dal momento che, tra l’altro, non sono legati ad esempio al reddito.

Su questo tema i rispondenti, sia nel gruppo dei trattati che in quello di controllo hanno sottolineato il peso della burocrazia nell’accesso alle prestazioni sociali nei due anni precedenti l’indagine. Tuttavia, entrambi i gruppi (ma soprattutto quello dei trattati) hanno dichiarato che il reddito di base avrebbe ridotto i meccanismi burocratici nell’accettazione di un’offerta di lavoro.

Infine, ma non irrilevanti, sono le opinioni espresse dagli intervistati proprio in merito al reddito di base. In particolare, è stato chiesto ai due gruppi se ritenessero opportuno che il basic income diventasse una parte permanente del sistema di sicurezza sociale finlandese: l’85% dei trattati si è mostrato favorevole contro il comunque elevato 75% relativo agli appartenenti al gruppo di controllo. Entrambi i gruppi sono d’accordo con l’idea che con un reddito di base avrebbe maggior incidenza da un punto di vista finanziario nell’accettare un’offerta il lavoro o iniziare un’attività in proprio.

Certamente i risultati presentati dal gruppo di ricerca sono preliminari e, dunque, non consentono alcuna definitiva conclusione circa gli effetti della sperimentazione, tuttavia, se da una parte i risultati relativi all’occupazione non sono statisticamente significativi, dall’altra lo sono però quelli che derivano dalla survey che riguardano molti aspetti legati alla qualità della vita, al benessere e alla propensione verso il lavoro.

4. Il Partial basic income finlandese e il Reddito di cittadinanza in Italia. Inaspettate convergenze

La misura di politica attiva implementata ed attuata in Italia definita come Reddito di cittadinanza (RDC) o Reddito di cittadinanza minimo condizionato (RDMC) può essere considerata come un tipico intervento di Reddito minimo garantito (RMG).

Ripercorrendo le indennità assicurative finlandesi prima della sperimentazione del Partial basic income (PBI), il RDC può essere considerato come il sussidio finlandese nel mercato del lavoro; entrambe le misure hanno, infatti, un carattere assistenziale. Rispetto al PBI, il Rdc si differenzia per la presenza della condizionalità dei sostegni economici offerti e dalla obbligatorietà delle misure di attivazione fornite. Mentre vengono mitigate altre differenziazioni classiche tra un intervento di BI e RMG. Entrambe le politiche sono infatti rivolte non all’universo ma a un gruppo specifico di soggetti e gli interventi del PBI non sono sostitutivi ma integrativi del modello di welfare di flessibilità e sicurezza presente.

Se esaminiamo, inoltre, con attenzione il decreto istitutivo del RDC possiamo individuare nella parte relativa alla valutazione di impatto della misura, art.10, ulteriori inaspettate convergenze tra le due misure. Nell’art.10 è prevista la realizzazione di un percorso di valutazione costruito secondo un progetto di ricerca approvato da un Comitato scientifico istituito con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Sempre nello stesso articolo si fa riferimento ad una valutazione di impatto della misura del RDC mediante un metodo controfattuale. Secondo la norma ai fini valutativi può

essere individuato un campione rappresentativo dei beneficiari (pari al massimo al 5% dei nuclei beneficiari) al cui interno possono essere selezionati in modo casuale gruppi di controllo. Quanto alle caratteristiche degli individui appartenenti al gruppo di controllo viene sottolineata la possibilità di prevedere deroghe rispetto agli obblighi previsti dall'art. 4, in termini di obblighi e adempimenti condizionali da attuare attraverso il patto per il lavoro. Fatta salva l'immediata disponibilità al lavoro e la necessaria accettazione di una offerta congrua, quello che appare attenuarsi, tra gli obblighi ricompresi nell'art.4 del decreto, è, infatti, la sottoscrizione di un patto per il lavoro e di conseguenza dell'assegno individuale di ricollocazione in esso ricompreso, nonché i lavori di utilità sociale.

Quindi, il processo valutativo controfattuale dell'esperienza di reddito minimo italiano prevede che il gruppo dei trattati sia composto dai nuclei beneficiari in cui tutti gli individui con le caratteristiche individuate nell'art. 4 siano sottoposti al patto per il lavoro, all'assegno individuale di ricollocazione, alla dichiarazione di immediata disponibilità e all'accettazione di una offerta congrua e un gruppo di controllo di nuclei beneficiari in cui i soggetti indicati dall'art. 4 non devono sottoscrivere il patto e gli obblighi in esso ricompresi. Così la definizione dei soggetti del gruppo di controllo del RDC sembra avvicinarsi ai beneficiari del PBI; per tali soggetti, infatti, le misure non sono soggette alla obbligatorietà dei processi di attivazione, il gruppo di controllo potrebbe ricevere il beneficio per il massimo della durata consentita senza nessun adempimento lavorativo o formativo rientrante nel Patto per il lavoro. La differenza tra RDC e PBI si viene a rideterminare nella perdita del sussidio in caso di accettazione dell'offerta congrua. In realtà, però, anche i percettori del PBI in caso di diritto ad un maggiore sussidio o indennità di disoccupazione offerte dal Kela, sarebbero sottoposti alla perdita dei sussidi aggiuntivi in caso di accettazione di un lavoro.

Tav. 1 – Partial basic income e Reddito di cittadinanza a confronto: le principali caratteristiche delle misure

	Partial basic income	Reddito di cittadinanza
<i>Destinatari</i>	Disoccupati beneficiari dell'indennità di disoccupazione o del sussidio nel mercato del lavoro da Kela	Disoccupati e occupati sotto soglia
<i>Età</i>	25-58 anni	18-64 anni (esclusi i minori perché non attivabili)
<i>Condizionalità</i>	Soltanto per le misure aggiuntive al Kela	Did, Patto per il lavoro, Accettazione di lavoro congrua
<i>Adempimenti amministrativi, formativi, lavorativi</i>	Nessuno Attivazione facoltativa, obbligatoria per la parte dei beneficiari che avevano diritto a sussidi maggiori del Kela	DID, Lavori di utilità sociale, percorsi formativi, incontri, colloqui, orientamento, assegno individuale di ricollocazione

5. Un modello di valutazione di impatto del RDC in Italia. Prima ipotesi

Come evidenziato, vi è una certa enfasi dedicata al percorso di valutazione del RDC, un percorso che, date le convergenze sottolineate può prendere ampio spunto dalla sperimentazione del Partial basic income finlandese.

In questa parte del presente contributo si intende proporre un'ipotesi di modello valutativo del Reddito di cittadinanza in Italia traendo ispirazione concettuale dalla sperimentazione finlandese sia per quanto riguarda gli effetti del RDC sulla occupazione ed il reddito, sia sul "benessere" dei beneficiari. Anche in questo caso si farà ricorso a dati amministrativi e sarà realizzata una survey per indagare gli elementi di natura percettiva e le opinioni dei beneficiari della misura.

Come già ricordato la misura italiana di reddito minimo è stata implementata ed attuata senza una prioritaria sperimentazione, come diversamente accaduto per il reddito di base parziale della Finlandia. Tale situazione complica, inevitabilmente, la definizione dei due gruppi costituenti la base dell'analisi controfattuale. Non possono essere, infatti, individuati soggetti a parità di condizioni e caratteristiche, differenziati per la presenza o meno della parte dell'intervento riferita al sostegno economico. I due gruppi, trattati e controllo possono, però, differenziarsi per altre caratteristiche e

condizioni richieste complessivamente dalla misura di politica attiva considerata, così, come precisa l'art. 10 del decreto istitutivo dell'intervento. In particolare, dovendo mantenere intatte l'immediata disponibilità al lavoro e la condizionalità ad accettare una offerta lavorativa congrua nei termini temporali e qualitativi indicati, l'unica dimensione su cui si può differenziare il gruppo di controllo da quello dei trattati riguarda gli adempimenti previsti nel Patto. Ma, in considerazione dei suggerimenti dell'art. 10 sulle caratteristiche del gruppo di controllo e proprio del fatto che la misura è già in vigore, sembra opportuno progettare un percorso valutativo che escluda gli attuali beneficiari perché, teoricamente tutti vincolati alla stipula del patto per il lavoro, pena la perdita del reddito. Al contrario, si dovrebbero rintracciare beneficiari che non hanno "voluto" sottoscrivere il patto, il che da un lato li escluderebbe dal beneficio economico e, dall'altro, minerebbe la scientificità dell'analisi valutativa stessa.

Sembrerebbe allora opportuno che il progetto di valutazione riguardasse i nuovi beneficiari della misura da un certo punto in poi (es. da gennaio 2020) in modo da costruire ex-ante il gruppo di controllo a cui spetterebbe la deroga da quanto previsto dall'art. 4 della norma di istituzione del RDC. Certamente in questo caso sarebbero esclusi tutti i beneficiari precedenti la data prescelta per l'inizio della valutazione, ma il vantaggio potrebbe essere maggiore in quanto consentirebbe di osservare chi è stato trattato e chi invece non lo è stato e, dunque operare un confronto tra i soggetti diversamente beneficiari della misura.

Seguendo sempre quanto scritto nell'art. 10, proprio in ragione della possibile esclusione degli individui appartenenti al gruppo di controllo degli obblighi del patto per il lavoro, l'intento valutativo del Legislatore sembra dirigersi non tanto sugli effetti su reddito e occupazione della misura in sé, quanto piuttosto verso gli outcome determinati dalla stipula del patto sul lavoro. E questo aspetto, appunto, delinea la forte convergenza con la sperimentazione finlandese che, tra gli obiettivi aveva anche quello di verificare se e come un sistema alternativo al Kela condizionato potesse generare minore burocratizzazione, minori passaggi e, di conseguenza, anche una riduzione dei costi

Quindi, il modello valutativo qui proposto vede un gruppo di trattati beneficiari del RDC soggetti al rispetto del patto per il lavoro attuato e al relativo percorso di inserimento lavorativo personalizzato mediante l'assegno individuale di ricollocazione. Il gruppo di controllo è invece costituito da soggetti ugualmente beneficiari del RDC, che però non dovranno sottoscrivere alcun patto, non dovendosi obbligatoriamente rapportarsi con diverse strutture pubbliche/private dei servizi al lavoro per inserirsi lavorativamente. Tuttavia, qualora tra gli individui del gruppo di controllo dovesse verificarsi un volontario ricorso a percorsi di inserimento, di fatto si creerebbero situazioni di incertezza sul trattamento ricevuto che richiederebbero l'applicazione di metodi statistici specifici finalizzati ad analizzare gli effetti nei casi di partial compliance, in cui cioè alcuni trattati si sottraggono al trattamento o alcuni non trattati, al contrario, ne beneficiano (Marini et al., 2006), ma la gestione di questo evento esula, ovviamente, dagli obiettivi di questo contributo che, come evidenziato tende a proporre alcune suggestioni e elementi generali per la progettazione del piano di valutazione.

Alla luce di quanto fin qui esposto proviamo ad illustrare un po' più nel dettaglio la proposta di disegno di valutazione.

Considerando che la politica è già in fase attuativa, ma che il decreto prevede l'utilizzo di un approccio controfattuale e che come detto il gruppo di controllo è identificato in beneficiari con alcune deroghe, si propone di utilizzare un metodo sperimentale a partire dall'inserimento nella policy di nuovi beneficiari. Si tratta di una sorta di sperimentazione realizzata in itinere.

Le prime difficoltà progettuali derivano dal fatto che vi è ampia discussione circa la stima dei beneficiari (distinti in nuclei e individui), tra l'altro anche distinguendo come fa Inapp (Gallo e Sacchi, 2019) tra le diverse possibili quote di take up. Le stime Istat (Istat, 2019) hanno il vantaggio che stimano i beneficiari anche in base alle fasce d'età e, dunque consentono in modo abbastanza agevole (seppur non certo) di non considerare nella platea degli individui beneficiari di pensione o comunque gli esclusi dal patto di servizio perché di età uguale o superiore ai 65 anni. Secondo le stime Istat, gli individui beneficiari tra i 25 ed i 64 anni sarebbero 1.544.000 (pari a circa il 57% dei 2.706.000 individui beneficiari complessivi stimati). I nuclei beneficiari, stando alle stime Inps (Inps,

2019a)³, sarebbero 1.248.000. Dunque, il 5% dei nuclei da considerare nella valutazione della misura (così come identificato nell'art. 10) corrisponderebbe a 62.400 nuclei, all'interno dei quali individuare con procedure di randomizzazione sia i trattati, sia il gruppo di controllo.

Il Reddito di cittadinanza interessa sia i disoccupati, sia gli occupati (anch'essi vincolati alla sottoscrizione del patto per il lavoro) che hanno redditi particolarmente bassi e, dunque, hanno bisogno di un sostegno economico e in termini di "attivazione". Da questo punto di vista è, dunque, opportuno costruire quattro gruppi di individui, la cui numerosità sarà definita successivamente anche in ragione della disponibilità finanziaria, dei tempi e delle valutazioni specifiche che si faranno in sede di progettazione del disegno di valutazione: due tra i disoccupati (trattati e controllo) e due tra gli occupati (trattati e controllo). Gli individui così selezionati saranno sottoposti obbligatoriamente (così come nel caso della Finlandia) alla sperimentazione in cui per il gruppo di controllo non sarà vincolante il meccanismo del patto per il lavoro. Escludere gli occupati dalla sperimentazione e dalla valutazione vorrebbe dire non considerare nelle analisi uno degli obiettivi più o meno esplicitamente "dichiarati" nella policy che interessa la qualità dell'occupazione (in termini reddituali) e che è strettamente collegato alle situazioni di povertà di alcune fasce di lavoratori su cui il Legislatore ha inteso intervenire.

Lo studio degli effetti della misura su reddito e occupazione può essere condotto attraverso analisi realizzate a partire dalle banche dati amministrative disponibili; in particolare appare come fondamentale far riferimento alle banche dati di INPS che consentono anche di avere informazioni relativamente all'Isee dei beneficiari, a quelle di Anpal che raccolgono i trattamenti attraverso il Patto per il lavoro, nonché ai dati Sistema informativo Comunicazioni Obbligatorie, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che consentono di verificare le attivazioni e le cessazioni dei rapporti di lavoro anche per tipologia contrattuale.

La disponibilità di questi dati amministrativi potrebbe anche essere un utile strumento per confrontare le informazioni per i trattati prima e dopo (o durante) il trattamento. A queste potrebbero anche eventualmente aggiungersi analisi su coloro che hanno presentato la domanda, ma non hanno ottenuto il beneficio, magari perché con un Isee di poco sopra la soglia. Il confronto tra questo gruppo di non beneficiari e gli altri gruppi (che siano trattati o meno) consentirebbe in tal senso di affrontare la delicata questione relativa alla "valutazione degli effetti basata sul confronto tra soggetti situati attorno alla soglia di ammissione" (Martini et al., 2006), situazioni molto spesso presenti nelle politiche pubbliche che possono dar vita a "veri e propri esperimenti naturali" (Martini et al., 2006). Infine, i dati amministrativi possono costituire un'utile base al fine di mettere in relazione i beneficiari della misura con gli individui che hanno le stesse caratteristiche, ma non hanno fatto invece richiesta di accesso; questo confronto permetterebbe di valutare anche l'efficacia delle strategie di comunicazione utilizzate per "pubblicizzare" la policy e la capacità di raggiungere tutti i nuclei potenzialmente interessati.

Una seconda fase della valutazione dovrebbe prevedere un'indagine campionaria (la definizione della numerosità campionaria ovviamente dipenderà anche delle risorse finanziarie disponibili) sui quattro gruppi considerati nelle analisi con dati amministrativi; ed è anche lo stesso art. 10 del DL n. 4/2019 a suggerire l'ipotesi della somministrazione di questionari al campione di beneficiari ai fini della valutazione del RDC. Ma se l'art. 10 parla "di questionari di valutazione", riteniamo che lo strumento possa invece essere utile a raccogliere molteplici informazioni e ad indagare aspetti anche meno consueti. Da questo punto di vista sembra interessante da una parte inserire domande finalizzate a meglio qualificare le variazioni ad esempio negli stati occupazionali (o reddituali) osservati a partire dai dati amministrativi, ma dall'altra, sulla scia dell'indagine realizzata in Finlandia, concentrarsi sugli aspetti percettivi relativamente alle situazioni economiche, alle prospettive occupazionali, di salute psico-fisica e alla soddisfazione per la propria vita. Come nel caso della sperimentazione finlandese il questionario potrebbe includere domande mutate ad esempio dalla European Social

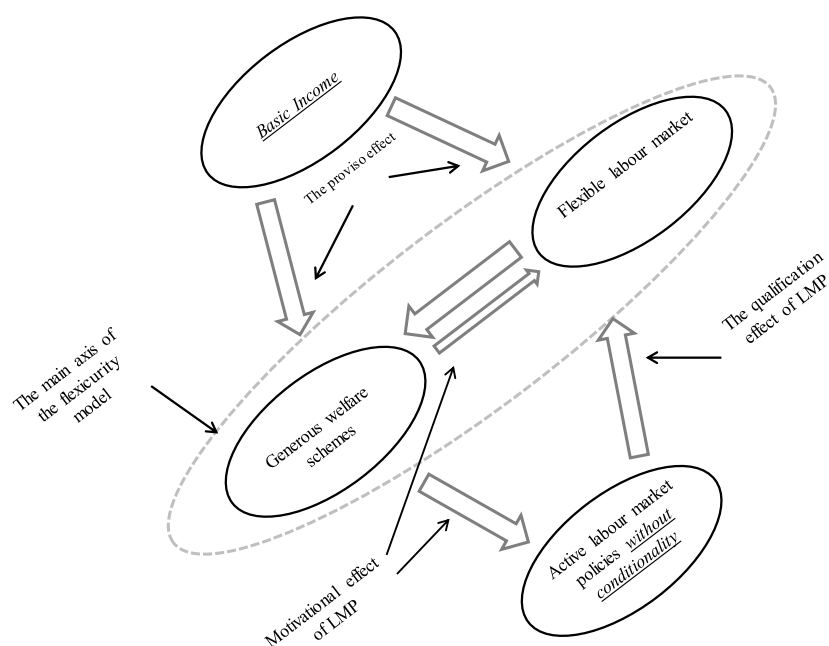
³ A fine giugno 2019 risultano percettori di reddito o di pensione di cittadinanza circa 840 mila nuclei (di cui oltre 102.833 destinatari di pensioni di cittadinanza) per un numero complessivo di individui che supera i 2 milioni (INPS, 2019b).

Survey (ESS) o dalla European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC) che consentirebbero un confronto ad esempio con altre tipologie di disoccupati (o occupati) italiani o di altri paesi dell'Europa.

6. Prime riflessioni conclusive

Alla luce delle considerazioni fatte si potrebbe sostenere come la sperimentazione di un PBI (Partial basic income) in Finlandia, per diverse condizioni di contesto e per precise scelte politiche abbia rappresentato non un tentativo di sostituzione del modello di welfare preesistente (un classico sistema di flessibilità e sicurezza transizionale del mercato del lavoro), ma un esperimento finalizzato a testarne una sua evoluzione, integrando, al suo interno, un sostegno reddituale incondizionato con misure di attivazione volontarie. Tracciando i meccanismi funzionali di questa sperimentazione evolutiva, si potrebbe definire il modello come una flexsecurity contrassegnata da una dinamica di basic income embedded (Fig.1). Una struttura in cui il reddito non condizionato fornisce un proviso effect (una condizione) di compensazione delle quote reddituali nelle fasi transizionali, dirette ai soggetti inoccupati, disoccupati, e occupati con modalità parziali e/o contingenti. Un sostegno reddituale, in molti casi, aggiuntivo ad altre indennità sociali condizionate e con forme di attivazione obbligatorie, determinate in base a caratteristiche familiari, economiche, reddituali. Il basic income parziale viene mantenuto anche nelle fasi post-transizionali di accettazione di una offerta congrua di lavoro⁴.

Figura 1 - Il modello di welfare basic income embedded



Fonte: Bergamante e De Minicis, 2019

Dunque, il percorso scelto per la valutazione del RDC in Italia, in cui il gruppo di controllo è soggetto a minore condizionalità apre interessanti riflessioni e potenziali nuove concettualizzazioni teoriche che potrebbero interessare i decisori politici e il livello scientifico. Le ipotesi sono molte e riguardano evidentemente sia gli aspetti dell'occupazione, del reddito e anche le diverse dimensioni del benessere dei beneficiari e del nucleo familiare soggetto alla misura. Se ad esempio le differenze tra i livelli occupazionali e reddituali dei due gruppi interessati dalla valutazione non fossero così evidenti e

⁴ Per un approfondimento del sistema descritto si rimanda alla rappresentazione delle sue dinamiche in Bergamante e De Minicis (2019).

statisticamente non significativi, si aprirebero una serie di importanti riflessioni sul ruolo, l'incidenza e l'importanza di un complesso e articolato sistema pubblico e privato dei servizi al lavoro. Non in relazione alla sua funzionalità o efficienza, da tempo dibattuta⁵, ma relativamente alla sua funzione e necessità in termini di obbligatorietà. Stesso ampio interesse avrebbe anche la misurazione del livello di benessere registrato. Se il benessere degli individui appartenenti al gruppo di controllo e, dunque, soggetti a minor condizionalità fosse maggiore di quelli con più vincoli (i trattati), si aprirebero ulteriori importanti considerazioni sull'apporto di misure di sostegno reddituale periodico condizionanti e implicanti meccanismi di attivazione obbligatoria e costrittiva per il soggetto e il suo nucleo familiare. Ciò non vuol dire mettere in discussione il ruolo del RDC come misura di politica attiva, ma comprendere meglio se una misura di sostegno al reddito condizionata alla attivazione soggettiva (lavorativa, sociale, ec.) possa determinare cambiamenti nei comportamenti senza la necessità di portarsi dietro quel complesso sistema (pubblico e privato) di obbligatorietà e controllo, su cui per altro aleggia il rischio di creaming, ove si preveda il coinvolgimento gestionale di operatori privati (Marocco, 2019).

Tali risultati, se reiteranti quelli finlandesi, potrebbero essere indicazione di come un maggiore investimento e fiducia nel senso di responsabilità e moralità dei cittadini beneficiari della misura, garantirebbe, forse, un intervento più immediato, meno costoso, più efficace, non bisognoso di un sistema pubblico/privato di controllo complesso e finanziariamente impegnativo, sempre sospeso tra riforme possibili e fallimenti potenziali. Le misure di attivazione non perderebbero il senso della loro funzionalità, ma solo la radicata convinzione della loro obbligatorietà.

Bibliografia

- Bergamante F., De Mincis M. (2019), Genesi, affermazione e crisi del welfare capitalistico finanziario. In *Economia & Lavoro*, n. 2/2019, Roma, Carocci editore
- De Mincis M. (2019), Felicità è un reddito di base, in *Lavoce.info*, 16/4/2019, <https://bit.ly/2UBdXcO>.
- Gallo G., Sacchi S. (2019), Beneficiari e spesa del reddito di cittadinanza: una stima della misura finale, Inapp Policy Brief, n. 11, Febbraio 2019, <https://bit.ly/2JCsOMW>.
- Inps (2019a), Disuguaglianze e iniquità sociali. Sfide future, Relazione annuale del Presidente Inps, Roma, 10 luglio 2019, <https://bit.ly/30GHMqS>.
- Inps (2019b), XVIII Rapporto Annuale, Luglio 2019, <https://bit.ly/2Ls3fAi>.
- Istat (2019), Dossier. Disegno e stima della platea dei beneficiari del Reddito di cittadinanza secondo il modello di microsimulazione dell'Istat, Audizione presso 11a Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Senato della Repubblica, Roma, 4 febbraio 2019, <https://bit.ly/2JEt0eX>.
- Kangas O., Jauhiainen S., Simanainen M., Ylikännö M. (eds.) (2019), The basic income experiment 2017–2018 in Finland, Ministry of Social Affairs and Health, <https://bit.ly/2SsfdxP>
- Kangas O., Simanainen M., Honkanen P. (2017), Basic Income in the Finnish Context Volume 52, 2017, Number 2, page 87 to 91.
- Kangas O. (2016), From idea to experiment. Report on universal basic income experiment in Finland, Working papers 106, Kela 2016, <https://bit.ly/2XDnQbH>.
- Marocco M. (2019), L'attivazione lavorativa del RdC passa per l'Assegno di ricollocazione, in *Bollettino Adapt* del 22/7/2019, <https://bit.ly/2SuRR7A>
- Mandrone E., Marocco M. (2019), Reddito di cittadinanza e servizi per il lavoro, in *Economia & Lavoro*, n. 2/2019.
- Martini A., Mo Costabella L., Sisti M. (2006), Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano, Roma, Formez.

⁵ Si veda in tal senso Mandrone e Marocco, 2019.