

# La distribuzione delle risorse tra generazioni e le proposte di un fondo per l'accesso alla vita adulta

Chiara Rapallini

**Abstract:** In most of the Western countries the population is aging at a high rate both because of the increase in the life expectancies, and the decrease of the fertility rate. This change in the structure of the population needs for a reconsideration of the welfare state and of the concept of equality of opportunity. In this paper, the asset-welfare agenda approach is illustrated either theoretically, looking at the most recent proposals of grants for young people, and for its concrete applications, even if they are a few. Furthermore, a large empirical evidence of the distribution of resources for the different generations, in Italy and in a few other European countries is presented. The data here illustrated confirm the generalized feeling of the European public opinions that the economic condition of the young adults is worst with respect to that of their parents in terms of labour, ownership of the house, and the pension perspective. These conditions have implications for the choices of the new generations, both looking at the formation of their own family, and/or at the investment in their own human capital. And these decisions should matter to the entire society. With these reasons in mind, here is debated if a grant for young people may help in transferring resources from the aged population to the young.

[**Keywords:** asset-welfare agenda, ageing population, child fund, stakeholder society, equality of opportunity]

La crescente disuguaglianza individuale e familiare di reddito e ricchezza nei paesi occidentali è un fenomeno ormai largamente documentato e all'origine delle proposte di inclusione nei sistemi di *welfare* di interventi quali, ad esempio, il reddito di cittadinanza. Una minore attenzione è stata dedicata, fino ad oggi, alle misure di contrasto alla disuguaglianza di ricchezza, e alla dimensione generazionale di questo squilibrio<sup>1</sup>. In questo contributo si discute di una misura, denominata fondo per l'accesso alla vita adulta

---

<sup>1</sup> A. Brandolini, S. Magri S., T.M. Smeeding, "Asset-based measurement of poverty", *Journal of Policy Analysis and Management*, 29 (2010), 2, pp. 267-284.



– o dote di cittadinanza (d’ora in poi semplicemente “fondo”) –, che rientra nella cosiddetta *asset-welfare agenda*. Il principale obiettivo di questa misura è il superamento, almeno parziale, delle differenze che ostacolano l’uguaglianza delle opportunità, e qui si vuole sottolineare quanto interventi come questo possano essere importanti 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 in conto nel *design* del *welfare*. È bene precisare che questo contributo non indaga sulle implicazioni in termini di consenso politico di una tale misura, sebbene si tratti di un aspetto centrale. La posizione minoritaria dei più giovani nel cosiddetto “mercato politico” comporta, infatti, un’enorme difficoltà delle democrazie occidentali a revisionare i loro sistemi di *welfare* considerando adeguatamente questa parte della popolazione. Nonostante ciò, l’analisi delle proposte di revisione del diritto di voto per dare più peso alle generazioni giovani esula dagli obiettivi di questo contributo<sup>2</sup>. L’analisi parte, quindi, da alcuni dati sullo squilibrio nella distribuzione delle risorse tra generazioni in Italia e in Europa, sia in termini di ricchezza sia rispetto alle opportunità sul mercato del lavoro. Nel secondo paragrafo si illustrano per sommi capi alcuni aspetti definatori del concetto di uguaglianza delle opportunità e di mobilità sociale, ed i principali contributi delle letterature sociologica ed economica, che spiegano la diversa capacità dei paesi occidentali nel ridurre le disuguaglianze di opportunità con i diversi sistemi di *welfare* adottati. Il terzo paragrafo è dedicato ad illustrare gli elementi strutturali, e di recente evoluzione, della disuguaglianza di opportunità in Italia. Il quarto paragrafo illustra le politiche per promuovere l’uguaglianza delle opportunità e redistribuire la ricchezza tra generazioni nella *asset-welfare agenda*. Il quinto paragrafo passa in rassegna le misure adottate in alcuni paesi, principalmente di cultura anglosassone, in linea con l’*asset-welfare agenda*, e la proposta fatta nel 2007 dal Senatore Livi Bacci per l’Italia. Il sesto paragrafo contiene rilievi conclusivi.

---

<sup>2</sup> Un’interessante analisi in questa prospettiva è contenuta nel saggio di Robert William Bennett. Cfr. R.W. Bennett, *Talking It Through: Puzzles of American Democracy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2003.



## 1. Lo squilibrio nella distribuzione delle risorse tra generazioni in Italia e in Europa

Nell'ultimo decennio la sempre crescente disuguaglianza di ricchezza individuale e familiare all'interno dello stesso paese è stata largamente documentata sia con riferimento agli Stati Uniti<sup>3</sup>, sia per quanto riguarda i paesi europei<sup>4</sup>. Meno noti sono i contributi che sottolineano come tale crescente disuguaglianza abbia anche una dimensione generazionale, e che indagano sulle ragioni e sulle conseguenze di questa evoluzione. Ad esempio, per gli Stati Uniti, il rapporto del Pew Research Center<sup>5</sup> ha mostrato che i nuclei con un capo famiglia di 65 anni e più possedevano nel 2009 il 42 per cento di ricchezza netta in più rispetto ad una famiglia con le stesse caratteristiche demografiche nel 1984 e che un nucleo con capofamiglia con meno di 35 anni disponeva nel 2009 di ricchezza netta pari al 68 per cento in meno di quanto disponesse una famiglia con analoghe caratteristiche demografiche nel 1984. Guardando ad un complesso di informazioni più ampie rispetto alla sola ricchezza netta, nel 2016, le opinioni pubbliche di 22 paesi – di più o meno recente sviluppo e di diverse regioni del mondo –<sup>6</sup>, sono state interrogate circa le prospettive di vita dei giovani di oggi<sup>7</sup>. Le risposte evidenziano una netta distinzione per aree del mondo: chi crede che i giovani vivranno in condizioni migliori, rispetto a quelle sperimentate dai propri genitori, vive in Cina, India, Indonesia, nel Centro ed in (parte del) Sud America. Chi, invece, pensa che questo non sia vero risiede nel Regno Unito, in Germania, Italia, Spagna, Belgio, Francia e negli Stati Uniti<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Tra i molti contributi si veda ad esempio E. Saez, G. Zucman, *Wealth Inequality in the United States since 1913: Evidence from Capitalized Income Tax Data*, NBER Working Paper 20625, Cambridge, National Bureau of Economic Research, Cambridge, October, 2014.

<sup>4</sup> T. Piketty, "About capital in the twenty-first century", *American Economic Review*, 105 (2015), 5, pp. 1-6; T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2014.

<sup>5</sup> Pew Research Center, *The Rising Age Gap in Economic Well-Being. The Old Prosper Relative to the Young*, 2011.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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?"

<sup>8</sup> 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. F. Rahman, D. Tomlinson, *Cross Countries Report, International comparison of Intergenerational Trend*, Intergeneration Commission, London, Resolution Foundation, 2018.



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.

Questo pessimismo è facilmente comprensibile se si raffrontano i dati circa il reddito, il possesso di immobili e le prospettive pensionistiche delle generazioni più giovani con quelli relativi alle generazioni precedenti. La Commissione di studio sulle disuguaglianze intergenerazionali della Resolution Foundation ha fornito un'analisi che consente questo raffronto tra generazioni perché ha utilizzato lo stesso tipo di informazioni per ciascun paese, e le ha elaborate adottando la stessa metodologia. In particolare, è stato calcolato il reddito familiare equivalente, reale e disponibile<sup>9</sup> mediano<sup>10</sup> per cinque generazioni e 3 fasce di età. Le generazioni considerate 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 Millenials, 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. In questo modo si può 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. Ad esempio, per l'Italia, il confronto del reddito dei Millenials nella fascia di età 30-34 anni con quello di coloro che sono nati tra il 1966 e il 1980 (la “generazione X”), quando erano nella stessa fase di vita, mostra che i primi dispongono di risorse inferiori rispetto ai secondi del 17 per cento.

---

<sup>9</sup> Il reddito familiare equivalente reale e disponibile è una misura che tiene conto della dimensione del nucleo familiare, ed è calcolato al netto delle imposte e a parità di potere di acquisto. 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 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.

<sup>10</sup> Il confronto tra redditi mediani consente di considerare ipotetici individui rappresentativi della propria generazione proprio perché collocati nella parte centrale della distribuzione dei redditi.



Ma anche la “generazione X” ha visto peggiorare la propria condizione rispetto alla generazione precedente: se, infatti, il confronto si fa tra “generazione X” e i “Baby-boomers”, 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. Se però 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.

Nonostante le differenze tra paesi europei, si potrebbe pensare che questa distribuzione delle risorse tra generazioni sia uno degli squilibri generati dalla crisi economica mondiale iniziata nel 2008. In realtà, lo squilibrio evidenziato ha più di una ragione, tra cui rientrano la ridotta crescita delle economie avanzate – dove infatti si concentrano le risposte pessimiste all’indagine citata – ed il funzionamento del mercato del lavoro. A proposito di quest’ultimo, ad esempio, l’Italia, insieme a Spagna e Grecia, aveva i tassi di disoccupazione giovanile pre-crisi tra i più alti d’Europa, ha raggiunto i picchi più alti registrati nel continente durante la crisi, e nel 2016 è rimasta con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento. Considerazioni simili si potrebbero trarre guardando alla riduzione dei salari reali, distinta per generazione, che si è verificata nello stesso periodo<sup>11</sup>.

Nel caso italiano, lo squilibrio di risorse tra generazioni è anche il risultato di una serie di interventi di finanza pubblica, adottati a partire dai primi anni ’90. In particolare, gli interventi fatti sul sistema pensionistico, indispensabili per riportarlo in equilibrio, si sono tradotti in una sostanziale riduzione delle prestazioni destinate a coloro che hanno cominciato a lavorare nel 1996. Infatti, questa coorte di lavoratori, e quelle successive, avranno una pensione interamente calcolata con il sistema contributivo, mentre per le

---

<sup>11</sup> F. Rahman, D. Tomlinson, *Cross Countries Report, International comparison of Intergenerational Trend*, cit.



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 28 giugno 2012, n.92, cosiddetta "Legge Fornero", di poco superiore al 50 per cento. Un parziale aggiustamento rispetto a questo squilibrio era stato fatto con la Legge Fornero, che aveva portato il tasso di sostituzione intorno al 62/63 per cento<sup>12</sup>. Il Governo Lega-Movimento 5 Stelle, ripristinando la quota 100, ha però nuovamente destinato risorse alle generazioni che hanno cominciato a lavorare prima del 1996, depotenziando l'intervento precedente.

Una delle principali conseguenze della debolezza delle ultime generazioni sul mercato del lavoro è la loro difficoltà ad acquistare l'immobile di residenza. Sempre con riferimento all'Italia, 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. 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, come sembra esserlo oggi<sup>13</sup>, nella fase della vita – ossia tra i 25 e i 40 anni – durante la quale si forma una famiglia<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> A. Marano, C. Mazzaferro, M. Morciano, *Le criticità della riforma pensionistica Monti Fornero, Una prima valutazione mediante un modello di Microsimulazione*, Short Notes n. 2, Econpubblica, Milano, Università Bocconi, 2012.

<sup>13</sup> Supplementi al Bollettino Statistico "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014", n. 64, 3 Dicembre 2015.

<sup>14</sup> La proprietà dell'immobile non è condizione necessaria alla formazione di un nuovo nucleo familiare e, come sottolineato sia da Livi Bacci sia da Boeri e Galasso, la proprietà degli immobili per i più giovani non è necessariamente un obiettivo da perseguire, se si vuole favorire la mobilità sul territorio della forza lavoro più istruita. Certo è che la mobilità sul territorio delle generazioni giovani dovrebbe essere sostenuta con politiche di supporto alla locazione degli immobili, il cui prezzo è – oggi – interamente lasciato ai meccanismi di mercato.



A conclusione di questa prima ricognizione si possono fare almeno tre considerazioni. La prima è che il dato circa la crescente diseguaglianza tra generazioni in termini di ricchezza netta, evidenziato per gli Stati Uniti, è il risultato di un peggioramento complessivo della situazione economica delle ultime generazioni che vivono negli Stati Uniti ed in Europa. Prova ne sia che il pessimismo dichiarato dalle opinioni pubbliche europee circa le opportunità dei giovani circa il lavoro, il possesso dell'abitazione e la prospettiva pensionistica ha un fondamento nei dati, ed in particolare in quelli relativi all'Italia.

La seconda è specifica per l'Italia: lo squilibrio evidenziato è stato solo aggravato dalla crisi del 2008 ma era pre-esistente. Numerosi commentatori lo avevano, infatti, largamente documentato negli anni precedenti (si vedano, ad esempio, Boeri e Galasso, e Livì Bacci), e lo avevano ricondotto alle asimmetrie degli interventi fatti a partire dai primi anni '90 sia nel mercato del lavoro, a favore degli *insider* rispetto agli *outsider*, sia nella finanza pubblica (e nel *welfare state*), scaricando l'onere del risanamento su chi non aveva ancora acquisito diritti.

In terzo luogo è importante sottolineare che questo assetto distributivo ha implicazioni per il sistema economico sia in termini di efficienza, sia in termini di equità. A proposito dell'efficienza, infatti, la relazione tra crescita e distribuzione delle risorse alle generazioni più giovani è una relazione biunivoca. Da un lato, l'impovertimento relativo delle generazioni più giovani si è verificato proprio nei paesi europei che negli ultimi venti anni hanno sperimentato i tassi di crescita più contenuti, se non nulli, mentre non si registra nei paesi che hanno tassi di crescita economica più alti. D'altra parte, la marginalizzazione dal mercato del lavoro dei soggetti più giovani, e di più recente istruzione, è sicuramente causa di arretratezza e scarsa competitività.

Infine, guardando all'equità, non tutti gli individui di una stessa generazione sopportano allo stesso modo le difficoltà sul mercato del lavoro; similmente, non per tutti disporre di una casa, e quindi di un luogo per costruire la propria famiglia, è ugualmente complicato. Infine, non per tutti le incertezze circa il proprio futuro previdenziale sono ugualmente problematiche. Detto altrimenti, chi proviene da una famiglia con più risorse ha meno problemi ad affrontare le difficoltà menzionate. Per queste ragioni, il quadro



descritto richiede una riflessione in termini di eguaglianza di opportunità, non solo nel confronto con le generazioni precedenti, ma anche all'interno della stessa generazione.

## **2. L'uguaglianza delle opportunità e la mobilità sociale: aspetti definitivi**

Nei prossimi paragrafi, si discuterà dell'uguaglianza delle opportunità in Italia, e di una delle possibili politiche per promuoverla; in questo, si illustra, per sommi capi, cosa si può intendere per principio di eguaglianza di opportunità, e le caratteristiche dei sistemi economici, e di *welfare state*, che sono considerati i migliori nella realizzazione del principio stesso.

L'uguaglianza delle opportunità è un principio di giustizia sociale, diverso dall'uguaglianza dei risultati, e la necessità di promuoverlo è largamente condivisa nelle democrazie liberali per almeno due 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”<sup>15</sup>. 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. I limiti di questa accezione sono almeno due. Il primo è che l'esistenza di una legislazione che sancisce il principio, e afferma il diritto del singolo a non essere discriminato, non garantisce che la competizione per le posizioni migliori nel mercato del lavoro sia effettivamente priva di forme di discriminazione. Il divieto formale di discriminare, infatti, non impedisce che

---

<sup>15</sup> J.E. Roemer, *Theories of distributive justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1998, p. 1.



nei processi di selezione, e di progressione di carriera, vengano favoriti individui che hanno precise caratteristiche. Ad esempio, nelle democrazie occidentali la legge non consente la discriminazione salariale sulla base del sesso, ma ciò non impedisce il verificarsi di differenze salariali significative tra uomini e donne. Il secondo limite riguarda il momento nella vita degli individui considerato rilevante come punto di partenza della competizione. Nelle parole di Roemer: “The different views of equal opportunity can be categorized according to where they place the starting gate which separate “before” from “after”. Se si ritiene di dover assicurare l’uguaglianza delle opportunità al momento della competizione per le posizioni nel mercato del lavoro – ossia “after” –, si esclude quello che accade “before”, ossia negli anni tra la nascita e la maggiore età. Ed infatti, secondo un’accezione alternativa di uguaglianza di opportunità<sup>16</sup>, la società dovrebbe adoperarsi per “level the playing field” tra individui che sono in competizione per una data posizione. L’adesione a questa seconda accezione del principio di uguaglianza di opportunità richiede di isolare i fattori che definiscono “l’inclinazione del piano” – nella metafora di Rawls – e disegnare politiche che riducano le differenze nelle dotazioni di questi fattori. Adottando una terminologia sociologica, la famiglia può fornire ai figli un capitale economico in senso stretto, un capitale culturale e un capitale sociale. Nel primo rientrano sia il reddito disponibile della famiglia negli anni di formazione del bambino e del giovane, sia le risorse economiche che i genitori lasceranno in eredità ai figli. Nel secondo rientrano la possibilità di ricevere una buona istruzione, e lo sviluppo delle cosiddette *soft skills*<sup>17</sup>. Nel terzo rientrano i network di relazioni necessari sia ad avere una buona istruzione, sia ad accedere a buone posizioni nel mercato del lavoro.

Se si adotta una prospettiva di questo tipo, diviene cruciale capire in che misura l’intervento pubblico può contribuire a ridurre le differenze nelle dotazioni di questi fattori e, di conseguenza, quanto pesa la famiglia di origine come determinante della disuguaglianza delle risorse. Nella tradizione sociologica, i diversi sistemi di *welfare state*

---

<sup>16</sup> J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971.

<sup>17</sup> A. Rustichini, W.G. Iacono, M. McGue, “The Contribution of Skills and Family Background to Educational Mobility”, *The Scandinavian Journal of Economics*, 119 (2017), 1, pp. 148-177; J.J. Heckman, L.K. Raut, “Intergenerational long-term effects of preschool-structural estimates from a discrete dynamic programming model”, *Journal of econometrics*, 191 (2016), 1, pp. 164-175.



sono stati classificati, tra l'altro, per la loro capacità di ridurre il ruolo della famiglia di origine come determinante della distribuzione delle risorse, e quindi di promuovere eguaglianza di opportunità, e mobilità sociale (in questo senso Esping-Andersen). In tale prospettiva, e confrontando il *welfare* liberale (associato ai paesi anglosassoni: USA, Canada, Gran Bretagna, Australia), il *welfare* conservatore o corporativo (rilevabile nell'Europa continentale, Francia, Germania, Italia) e quello socialdemocratico (tipico dei paesi scandinavi), l'ultimo è quello ritenuto più efficace rispetto alla promozione della mobilità sociale.

Ad una conclusione simile si giunge nella letteratura economica, che è principalmente concentrata sulla misurazione della mobilità sociale. In questa letteratura, la mobilità sociale 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 società<sup>18</sup>. Molti lavori empirici hanno stimato questo coefficiente per più paesi<sup>19</sup>, mostrando che i risultati migliori sono stati raggiunti dai paesi 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. In conclusione, i due diversi approcci non solo conducono ad un risultato simile, ma classificano entrambi l'Italia tra i paesi che hanno risultati intermedi in termini di mobilità sociale e pari opportunità.

### **3. L'uguaglianza delle opportunità in Italia: elementi strutturali e recente evoluzione**

Per comprendere le determinanti della limitata mobilità sociale in Italia può essere d'aiuto la descrizione nel dettaglio di tre contributi, che sono particolarmente rappresentativi di una letteratura piuttosto ampia<sup>20</sup>. In particolare, guarderemo agli studi di Checchi e

---

<sup>18</sup> S. Mocetti, "Dai padri ai figli: la mobilità dei redditi in Italia", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 5 (2008), 2, p. 42.

<sup>19</sup> Tra i molti si veda, ad esempio, G. Solon, "Cross-Country Differences in Intergenerational Earnings Mobility", *Journal of Economic Perspectives*, 16 (2002), 3, pp. 59-66.

<sup>20</sup> Si vedano, ad esempio, M. Franzini, M. Raitano, "Persistence of inequality in Europe: the role of family economic conditions", *International Review of Applied Economics*, 23 (2009), 3, pp. 345-366.



Peragine<sup>21</sup>, Mocetti<sup>22</sup> e De Rose e Fabroni, 2016<sup>23</sup>. Il primo perché fornisce una misura recente e particolarmente accurata dell'uguaglianza delle opportunità nel mercato del lavoro. Il secondo perché studia come determinanti della disuguaglianza delle opportunità non solo il lavoro ma anche il sistema di istruzione, e perché utilizza dati che coprono gli anni dal 1970 al 2004. Il terzo perché inserisce il matrimonio tra i fattori determinanti della mobilità sociale, e ne studia le caratteristiche per condizione socio-economica dei coniugi su un arco temporale piuttosto lungo. Checchi e Peragine, utilizzando dati che coprono l'intero decennio degli anni Novanta, hanno stimato che nel nostro paese circa il 20 per cento della disuguaglianza dei redditi da lavoro è imputabile alla disuguaglianza delle opportunità che deriva agli individui dal nascere in nuclei familiari nei quali i genitori hanno livelli di istruzione differenti. Detto altrimenti, per quantificare in che misura la disuguaglianza sia frutto di circostanze su cui l'individuo non può intervenire, e quindi sia una disuguaglianza imputabile ad una differenza di opportunità, Checchi e Peragine utilizzano il salario come indicatore della posizione del singolo nella distribuzione delle risorse, e il livello di istruzione dei genitori come misura del *background* familiare. Il livello di istruzione dei genitori è infatti un fattore – o circostanza – che ha il duplice pregio di essere misurabile dai ricercatori, a differenza di altre caratteristiche individuali che possono spiegare un certo livello di reddito da lavoro ma che sono più difficili da misurare (come, ad esempio, alcuni tratti della personalità), ma è fuori dal controllo del singolo. In altre parole, il livello di istruzione dei genitori è un fattore che contribuisce a determinare il reddito da lavoro dei figli, che non può essere influenzato dal comportamento dei ragazzi stessi, e che quindi è una buona approssimazione delle differenti opportunità a disposizione dei singoli per determinare un aspetto importante del loro futuro, come il reddito da lavoro. Si noti che lo stesso ragionamento non potrebbe essere fatto se ci si interrogasse sul peso della personalità, nel definire il reddito da lavoro. In questo caso, infatti, si tratta di un fattore molto più difficile da osservare per il ricercatore, e sul quale probabilmente influiscono sia aspetti che il

---

<sup>21</sup> D. Checchi, V. Peragine, "Inequality of Opportunity in Italy", *Journal of Economic Inequality*, 8 (2010), 4, pp. 429 - 450.

<sup>22</sup> S. Mocetti, "Intergenerational Earnings Mobility in Italy", *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 7 (2007), 2 (Contributions), Article 5.

<sup>23</sup> A. De Rose, R. Fabroni, "Educational assortative mating in Italy: what can Gini's homogamy index still say?", *Genus*, 71 (2016), (2-3), pp. 53-71.



singolo non può controllare, come quelli ereditari o sulla formazione ricevuta, sia aspetti che l'individuo può provare a modificare. Nel lavoro di Mocetti, invece, sono stati utilizzati dati che coprono il trentennio che va dall'inizio degli anni '70 al 2004 per mostrare che il coefficiente di una regressione che ha il salario individuale come variabile dipendente e il reddito dei genitori tra le variabili esplicative è pari a 0,48. Ciò significa che metà della variabilità del reddito dei figli è imputabile alla variabilità del reddito da lavoro dei genitori, e non da fattori quali il genere, l'istruzione o la personalità. Analizzando i due principali canali di mobilità sociale, l'istruzione ed il mercato del lavoro, Mocetti 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.

Infine, De Rose e Fabroni analizzano le coorti di persone che si sono sposate nel 1973, 1983, 1993, 2003 e il 2013 e concludono che, tra il 1973 ed il 1993, la tendenza a sposare una persona con lo stesso livello di istruzione è cresciuta costantemente, indipendentemente dal livello di istruzione. Dopo una piccola flessione all'inizio del nuovo millennio, infatti, la coorte di sposati nel 2013 è caratterizzata dal più alto grado di omogonia per livello di istruzione verificato in Italia nel quarantennio esaminato, e l'incremento è particolarmente rilevante per coloro che hanno un'istruzione universitaria.

In conclusione, l'Italia emerge da questi studi come un paese a scarsa mobilità sociale, coerentemente con quanto evidenziato dalle analisi comparative citate nel precedente paragrafo. Inoltre, la disuguaglianza nelle opportunità risulta essere un tratto della società italiana che non si è attenuato negli ultimi 40 anni, ma che per alcuni aspetti è addirittura in aumento. Infine, le analisi citate mostrano che nessuno dei canali di mobilità sociale più frequentemente considerati, ossia l'istruzione, il lavoro e il matrimonio, fornisce un contributo positivo.



#### **4. Le politiche per promuovere l'uguaglianza delle opportunità e redistribuire la ricchezza tra generazioni: l'*asset-welfare agenda***

I molteplici aspetti che caratterizzano il fenomeno della mobilità sociale hanno come conseguenza che la discussione sulle modalità per promuoverla includa diverse misure, comprese alcune voci di spesa pubblica come l'istruzione, l'integrazione del reddito e del patrimonio. In particolare, in questo contributo si vogliono discutere gli strumenti possibili per redistribuire la ricchezza, con particolare attenzione allo squilibrio generazionale, guardando al cosiddetto approccio dell'*assets agenda* (o *asset-welfare agenda*)<sup>24</sup>. La discussione sui pro e contro di questa agenda non deve essere interpretata come una presa di posizione contraria ad altri strumenti possibili, in primo luogo la spesa pubblica per l'istruzione, e le forme di integrazione del reddito di individui che si trovino in circostanze particolari, dalla disabilità alla disoccupazione. L'approccio dell'*assets agenda*, infatti, si concentra sulla redistribuzione della ricchezza, in aggiunta a quella del reddito.

L'idea di redistribuire la ricchezza, e di guardare con particolare attenzione agli squilibri generazionali, non è nuova ed è stata sostenuta da studiosi e *policy makers* anche di schieramenti politici diversi. Thomas Paine è considerato 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 naturali<sup>25</sup>. 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. Secondo le stime di Lindert e Williamson<sup>26</sup>, quindici *pounds* equivalevano a

---

<sup>24</sup> R. Prabhakar, *The asset agenda – Principles and Policy*, London, Palgrave MacMillan Edition, 2008.

<sup>25</sup> T. Paine, *Agrarian Justice* (1797), in M. Foot, I. Kramnick (eds.), *The Thomas Paine Reader*, London, Harmondsworth, Penguin, 1987.

<sup>26</sup> A.B. Atkinson, *Inequality. What can be done*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015, p.169.



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, dunque, 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. Secondo Paine, 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 sí, per quali scopi?

In questo lavoro si analizzano le risposte fornite a questi interrogativi dagli autori di tre proposte tra le più recenti: lo *stake* di Ackerman e Alstot<sup>27</sup>, lo *Start-up grants for young people* di Le Grand e Nissan<sup>28</sup> e il *Capital Endowment* di Atkinson<sup>29</sup>.

La proposta di *stake* di Ackerman e Alstot e lo *start-up grant* di Le Grand e Nissan sono pensate in maniera tale da incoraggiare la responsabilità individuale. Nel presentare la *stakeholder society*, Ackerman e Alstot 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”<sup>30</sup>. In altre parole, l'assegnazione ai giovani di un fondo è un intervento volto non solo ad equiparare, per quanto possibile, le condizioni

---

<sup>27</sup> B. Ackerman, A. Alstot, *The Stakeholder Society*, New Haven-London, Yale University Press, 1999

<sup>28</sup> J. Le Grand, D.A. Nissan, *Capital Idea: Start-up grants for young people*, London, The Fabian Society, 2000; J. Le Grand, *Implementing the Stakeholder Grants: the British Case* in E. Olin Wright (ed.), *Redesigning Distribution. Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism*, London, Verso, 2006, pp. 99-106; J. Le Grand, D.A. Nissan, *A Capital Idea: Helping the Young to Help Themselves*, in K. Dowding, J. De Wispelaere, S.White, (eds.), “The Ethics of Stakeholding”, London, Palgrave, MacMillan, 2003.

<sup>29</sup> A.B. Atkinson, *Inequality. What can be done*, cit.

<sup>30</sup> B. Ackerman, A. Alstot, *The Stakeholder Society*, cit., p. 9



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, Ackerman e Alstot 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”<sup>31</sup>.

A proposito dell'ammontare e del vincolo all'utilizzo, Le Grand e Nissan 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 iniziale<sup>32</sup>) 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 modalità di assegnazione e di gestione del denaro un “required minimal paternalism”. Su un vincolo alle modalità di impiego della dotazione di capitale concorda Atkinson, che stima l'ammontare del trasferimento tra le 5000 e le 10000 sterline. Ackerman e Alstot propongono di assegnare ai giovani adulti una somma pari a 80.000 dollari che, secondo le stime di Atkinson, si equivalgono al doppio del reddito mediano negli Stati Uniti a fine anni '90. Ackerman e Alstot lo assegnerebbero al compimento del ventunesimo 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

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Considerando la somma proposta, il fondo dovrebbe essere usato dal giovane per avere un credito più consistente da una banca.



però sono fiduciosi che tra gli effetti della *stakeholder society* ci possa essere la promozione della responsabilità nell'impiego dello *stake*<sup>33</sup> con la cooperazione di scuole, genitori e tra 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 proposte<sup>34</sup>, né ci sono evidenze empiriche che testino i diversi comportamenti individuali.

Ackerman e Alstot sono i primi ad indicare, tra le ragioni della loro proposta, la considerazione degli effetti della longevità sulla distribuzione delle risorse<sup>35</sup>. 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 anni<sup>36</sup>.

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”<sup>37</sup>. 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 come

---

<sup>33</sup> B. Ackerman, A. Alstot, *The Stakeholder Society*, cit., p. 75.

<sup>34</sup> A. Atkinson, *Inequality. What can be done*, cit., p. 171.

<sup>35</sup> B. Ackerman, A. Alstot, *The Stakeholder Society*, cit., p. 8.

<sup>36</sup> L. Cannari, G. D'Alessio, *La ricchezza degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2006.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 9.



progetto privato (sia esso inteso come bene di consumo, bene d'investimento o bene relazionale)<sup>38</sup>, dall'altro può aiutare i più ricchi ad accettare l'idea di finanziarla. Ackerman e Alstot 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 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<sup>39</sup>.

Infine, a proposito del finanziamento, Ackerman e Alstot 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. Le Grand e Nissan ipotizzano un finanziamento con le imposte di successione, mentre Atkinson pensa ad una tassazione del capitale i cui introiti siano vincolati a questo scopo.

## 5. Il dibattito politico e le misure adottate

Anche se nessuna delle proposte descritte è stata adottata come specifico intervento pubblico, il dibattito accademico ha sicuramente influenzato quello politico, e l'approccio dell'*asset agenda* ha contribuito a disegnare specifiche misure. Il primo elemento da sottolineare è che 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 i democratici americani ad aver sottolineato l'importanza di questo aspetto. Ad esempio, l'ex Ministro del Lavoro e delle Pensioni del Governo di Tony Blair, David Blunkett sosteneva:

---

<sup>38</sup> B. Casalini, C. Rapallini, "Ripensare la proposta di una dote per i neonati e di un fondo per l'accesso dei giovani alla vita attiva", *Notizie di Politeia*, 26 (2010), 100, pp. 37-57.

<sup>39</sup> B. Ackerman, A. Alstot, *The Stakeholder Society*, p. 185.



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<sup>40</sup>.

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"<sup>41</sup>. 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 savings accounts for children". Mentre il CTF

---

<sup>40</sup> Blunkett (2001) citato in R. Prabhakar, *The asset agenda – Principles and Policy*, cit .

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 2.



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, allora senatore, proponeva per l'Italia un fondo destinato ad ogni nuovo nato, da alimentare con contributi pubblici e dei familiari<sup>42</sup>. 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 assicurata abolendo la disordinata congerie di trattamenti erogati per il supporto delle famiglie con figli. 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 diseguaglianze. 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<sup>43</sup>. 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. La proposta è stata

---

<sup>42</sup> M. Livi Bacci, *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>

<sup>43</sup> A. Brandolini, "La 'dotazione di capitale' per i figli", in L. Guerzoni (a cura di), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 285-298.



dettagliata in un articolato di disegno di legge di iniziativa parlamentare dal senatore Livi Bacci, che ne è il primo firmatario, nel 2007. Il disegno di legge è denominato “*Istituzione del Fondo per i neonati e dotazione di capitale per i Giovani*” (Atto Senato 1576, 2007), e risulta dal giugno 2007 in discussione alla Commissione permanente Affari Costituzionali e Lavoro del Senato della Repubblica.

La proposta del Senatore Livi Bacci voleva essere la risposta a numerosi limiti della legislazione italiana nel supporto all’infanzia e ai giovani. Durante il decennio che è passato da quella proposta, l’unica istanza che è rimasta nell’agenda politica è il riordino dell’insieme degli strumenti esistenti. Si è così giunti al disegno di Legge del giugno 2018, a prima firma Delrio, che è una delega al Governo per riordinare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l’assegno unico e la dote unica per i servizi. Nella legislazione vigente, la spesa pubblica per il sostegno all’infanzia utilizza molti strumenti, destinati a beneficiari che non sempre coincidono, e assegnati con criteri che non generano un risultato finale coerente. Solo per citare i principali, si tratta degli assegni familiari, destinati ai soli lavoratori dipendenti e articolati in base al reddito, delle detrazioni fiscali per i figli a carico, articolate secondo il reddito ai fini dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, delle deduzioni fiscali per spese di assistenza all’infanzia, per le mense scolastiche, per le tasse universitarie, di cui possono beneficiare tutti i contribuenti Irpef indipendentemente dal reddito e i cosiddetti *bonus*, che sono stati, talvolta, intesi come strumenti da destinare ai percettori con redditi bassi, talvolta come strumenti universali. Questo insieme di misure ha un impatto distributivo difficilmente valutabile, essendo i parametri di reddito non sempre presenti e sempre diversi. Si tratta, inoltre, di una voce del bilancio pubblico ridotta e, aspetto da non sottovalutare, poco “visibile” per gli stessi percettori, proprio perché così frammentata. Tra gli obiettivi che la proposta di Livi Bacci si proponeva, il meno rappresentato nel dibattito politico italiano riguarda la necessità di adottare misure che favoriscano l’uscita dei giovani dalle famiglie dei genitori. Il legislatore italiano ha fatto propria la prospettiva di larga parte dell’opinione pubblica, per cui il trasferimento delle risorse intergenerazionale avviene all’interno della famiglia. Continua così a preoccuparsi della riduzione dell’età pensionabile, nella convinzione che parte di quelle risorse – in denaro o in tempo a disposizione – possano essere passate ai più giovani. Come già sottolineato, questa



prospettiva ha molti limiti. Il trasferimento di risorse tra generazioni che avviene all'interno della famiglia non è uguale per tutti, riduce l'autonomia materiale e psicologica dei giovani, non favorendone lo sviluppo autonomo come singoli e/o come coppie, e – non sempre, ma spesso – tiene i giovani legati a luoghi con scarse opportunità di lavoro. Ne segue che questa redistribuzione delle risorse non solo non è equa, ma è anche scarsamente utile alla crescita economica del paese. La crescita richiederebbe, infatti, che i giovani italiani fossero dotati di eguali opportunità, che fossero mobili sul territorio per trovare le migliori opportunità di lavoro, e che fossero individui che si percepiscono come autonomi dalle loro famiglie di provenienza.

## **6. Conclusioni**

Dai dati illustrati, l'Italia emerge come un paese caratterizzato sia da una marcata disuguaglianza delle opportunità, 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, da un lato, comune ad altre economie avanzate, e conseguente alla ridotta crescita, dall'altro, per l'Italia è 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. Nel nostro paese, infatti, il fenomeno citato è stato solo accentuato dalla crisi del 2008, ma era già emerso nel decennio precedente.

La misura che qui si propone, ossia l'assegnazione di un fondo ai giovani al compimento del diciottesimo anno di età, potrebbe essere disegnata secondo alcune delle varianti descritte, sia per importo, sia per modalità di finanziamento, sia per i possibili impieghi. Nel disegnare la misura dovrebbe però essere centrale l'obiettivo di far capire ai destinatari che il fondo è una somma che la società sta loro attribuendo per iniziare il loro progetto di vita adulta, in autonomia dalla famiglia di origine. In questa prospettiva, potrebbero essere utili studi che approfondiscano gli aspetti comportamentali di uno strumento come questo, che, ad oggi, non sono presenti nella letteratura economica o di psicologia economica. Ad esempio, sarebbe necessario investigare se, ai fini di un uso responsabile, sia più opportuno che il legislatore stabilisca i possibili utilizzi (e preveda i costi e le modalità per controllarne il rispetto), o se la libertà di impiego non sia preferibile



per responsabilizzare gli individui. Potrebbe essere testata l'ipotesi, qui presa come valida, che una somma di denaro una volta per tutte contribuisca ad un impiego più responsabile rispetto ad un flusso di denaro più contenuto ma assegnato con continuità nel tempo, come il reddito di cittadinanza. Anche le modalità di finanziamento dovrebbero essere oggetto di studio. Bisognerebbe interrogarsi se il fondo potrebbe raccogliere più consenso tra gli adulti se finanziato, come aveva ipotizzato Livi Bacci, con co-finanziamento pubblico del risparmio familiare, o aumentando la tassazione sulle successioni. Si noti che queste due opzioni avrebbero un impatto redistributivo sostanzialmente differente, e solo la seconda andrebbe con certezza nella direzione di migliorare l'uguaglianza delle opportunità.

In conclusione, è bene ricordare i limiti del fondo rispetto ad almeno due questioni: il perseguimento dell'obiettivo dell'uguaglianza delle opportunità, ed il possibile consenso politico. Come detto più volte, la proposta del fondo dote non deve essere intesa come alternativa a maggiori risorse impiegate, ad esempio, per migliorare il sistema di istruzione pubblica, o ad interventi pubblici volti a compensare gli effetti negativi dell'incertezza generata dal mercato del lavoro. È, inoltre, evidente che questo strumento non potrebbe correggere le differenze che diverse famiglie di origine offrono ai loro figli in termini di formazione della personalità e di acquisizione di competenze, *soft e hard*, che probabilmente sarebbero meglio compensate con interventi di qualità nella primissima infanzia. A proposito del consenso politico, bassi tassi di fecondità comportano che le coorti più giovani sono numericamente minoritarie nel mercato politico. Quest'ultimo aspetto non è l'oggetto di questo lavoro, ma questo contributo vuole essere una sollecitazione a discutere le priorità delle politiche economiche e delle riforme del *welfare* avendo bene a mente la distribuzione delle risorse tra generazioni, sia in termini di equità sia di crescita. Detto altrimenti, la discussione sulle riforme del *welfare* dovrebbe 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. Di questo beneficerebbero sia loro, sia la collettività nel suo complesso.



*Chiara Rapallini*  
*Università di Firenze*  
[chiara.rapallini@unifi.it](mailto:chiara.rapallini@unifi.it)