volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autoderminazione delle persone

Autore: Giuseppe Bronzini

1. Premessa

Finalmente ha visto la luce il decreto legge istitutivo di un "reddito di cittadinanza" (d'ora in poi Rdc) voluto dal Movimento 5Stelle come elemento "identitario" della sua partecipazione all'attuale Governo.

In queste intervento prenderemo ad esame solo questa misura evitando di misurarci sulla natura generale del Governo presieduto dal prof. Conte e sulle sue politiche unitariamente considerate, a cominciare da quelle in materia migratoria che sembrano calpestare principi basilari della cultura giuridica moderna (e non solo, persino di quella antica) per finire al rapporto "sovversivo" con le istituzioni europee. Neppure esamineremo se davvero occorreva andare a uno scontro così violento con l'Unione europea per finanziare (in deficit) una legge dal costo complessivo di circa 7 miliardi, molto di meno – quindi – di altre (poco efficaci, certamente meno urgenti, ma molto costose) precedenti iniziative adottate dal Governo Renzi come quella sugli 80 euro o sugli sgravi a pioggia per promuovere il contratto cosiddetto a tutele crescenti (privo in genere della tutela della reintegrazione) che sono state coperte con il mero ricorso alla clausole di flessibilità. Nemmeno vorrei trattare l'irrazionalità di voler coniugare una misura universalistica e inclusiva nei suoi propositi come il Rdc con altre che, addirittura, riducono le entrate tributarie (condono e *flax tax* per gli autonomi) o incentivano la vecchia strada dei pensionamenti *ante tempus* (nonostante il primo provvedimento comporti già una copertura dei bisogni vitali per eventuali incapienti vicini alla pensione) che ha reso la vicenda molto più complessa e allarmante di quanto non fosse in sé.

Ci limitiamo al solo esame del decreto legge sul Rdc perché costituisce un provvedimento doveroso, necessario per salvaguardare la coesione sociale di questo paese, unico tra i 28 aderenti all'UE ad essere privo sino ad oggi di una misura di contrasto della povertà e del rischio di esclusione sociale, che l'Europa notoriamente ci chiede da anni in tutte le Raccomandazioni sui cosiddetti "piani di riforma nazionali" cioè quell'insieme di politiche economiche che gli Stati devono presentare agli organi sovranazionali perché venga valutata la loro idoneità alla luce degli obiettivi strategici dell'Unione. Una situazione incancrenitasi negli anni e precipitata durante la crisi economica internazionale che ha portato l'Italia a possedere il non invidiabile record del più alto tasso di incremento dei soggetti a rischio di esclusione sociale in UE, nonostante la Strategia Europa 20-20 obblighi entro il 2020 alla riduzione del 20 per cento del loro numero; questo secco dato statistico si tramuta in milioni di persone in povertà assoluta e decine di milioni di in povertà relativa.

L'Italia sino a ieri era, quindi, l'unico Paese (nell'Unione) a essere privo di quell'istituto

che nella modernità è stato pensato per fronteggiare direttamente e con efficacia immediata il fenomeno della privazione dei basilari " mezzi di vita" e cioè il reddito minimo garantito (RMG), "costituzionalizzato" dall'art. 34 della Carta di Nizza, sancito anche dalla Carta sociale europea (artt. 30 e 31) e al centro dei cosiddetti "principi comuni di *flexicuity"* (*catch word* della politica sociale dell'Unione del 2007) e del "pilastro europeo dei diritti sociali" varato nel 2017, tutti documenti e testi regolarmente sottoscritti dal bel paese nel corso degli anni.

2. La distinzione tra le forme di tutela dei "minimi vitali"

Ormai anche il grande pubblico, persino quello italiano sino a pochi anni orsono molto distratto sul tema, ha compreso che esistono due grandi strade per garantire i "minimi vitali" in una data comunità politica. La prima è quella che si usa chiamare "selettiva" e consiste nella protezione "mirata" di coloro che sono concretamente al di sotto di una soglia reddituale in grado di salvaguardare una vita libera e dignitosa (riportandoli a un livello di reddito accettabile); la seconda è quella che prevede l'attribuzione a ognuno (senza condizioni di sorta e indipendentemente dalle condizioni socio-economiche) di questa risorsa monetaria "di base" come pre-condizione e presupposto della comune cittadinanza che quindi, per principio e in modo tassativo, dovrebbe riservare una zona di uguaglianza per tutti, a partire dalla quale i singoli sarebbero poi liberi di compiere le proprie scelte (anche lavorative) in condizioni di eguaglianza di opportunità.

Secondo una definizione puramente convenzionale la prima strada (chiamata dell'"universalismo selettivo") conduce alla misura del reddito minimo garantito (RMG), chiamato in alcuni paesi anche reddito di inclusione, di solidarietà attiva (e via dicendo) consistente nell'erogazione di una somma di denaro tale da eliminare il rischio di esclusione sociale (almeno in Europa, secondo un approccio più ampio del mero contrasto della povertà) e di altre misure di aiuto e sostegno indiretto, condizionata a un accertato stato di bisogno (il cosiddetto *means text)* e, in genere, alla disponibilità ad accettare occasioni di lavoro ("congrue", secondo le esperienze dei paesi occidentali più avanzati e cioè coerenti con le competenze del soggetto) e/o a seguire percorsi di formazione professionale. L'altra strada è, invece, quella (sempre secondo una stipulazione definitoria tra gli studiosi e tra gli organismi internazionali) del reddito di base (*basic income*) o anche reddito di cittadinanza o reddito universale per cui questa copertura dei "bisogni vitali" spetterebbe a tutti senza vincoli o obblighi di sorta ([1]). La prima *policy* è ufficialmente adottata dall'ILO che, oggi, contempla come ipotesi in campo degna di attenzione anche la seconda ([2]).

Esistono tra questi due schemi soluzioni intermedie ma appare comunque evidente che la proposta del Movimento 5Stelle (e di altre forze politiche) nella passata legislatura e anche quella del Governo presieduto dal prof. Conte ([3]), seppur chiamata "reddito di

cittadinanza", è in realtà, seguendo la classificazione degli studiosi, un RMG come quello in vigore in tutti i paesi dell'Unione salvo l'Italia e la Grecia ([4]), cioè di tutela dei soli soggetti in situazione di concreto bisogno (da verificare da parte degli organi deputati a riconoscerlo).

Per quanto sopra detto chiamare "reddito di cittadinanza" una proposta di RMG può essere forse non corretto perché può provocare equivoci (spesso voluti) nel dibattito pubblico ingenerando la convinzione che tutti ne abbiano diritto ma in sé la definizione non appare arbitraria in quanto non è in assoluta tensione con il contenuto. La storia delle due varianti dello *ius existentiae* (a lungo non distinte tra loro per lo meno sino agli anni Sessanta del secolo scorso) è comune e comune è il loro fine, sia pure perseguito con mezzi diversi: garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa fondata su scelte individuali non imposte. Anche il RMG a ben guardare rappresenta una prestazione resa a favore della "cittadinanza", pur selezionando quella "bisognosa" e in difficoltà; ma, soprattutto in situazioni storiche come l'attuale, nelle quali la precarietà e l'incertezza "esistenziale" costituiscono un rischio che si diffonde a macchia di leopardo, questa evocazione terminologica del legame sociale che stringe coloro che vivono stabilmente in un determinato territorio non è un imbroglio ma la sottolineatura di un principio di coesione elementare tra cittadini che andrebbe valorizzato e reso effettivo con istituti adeguati. Semmai l'evocazione della cittadinanza sembrerebbe alludere a un percorso di graduale evoluzione, per le ragioni che si diranno, da una tutela dei soli bisognosi a meccanismi più larghi e inclusivi di promozione delle scelte individuali e collettive. Non hanno quindi molto senso le critiche che si incentrano sul "nome" scelto per l'introduzione di un diritto al reddito minimo. Del resto la confusione tra i due termini è molto frequente anche in documenti internazionali e lo "sfondamento" terminologico è già stato compiuto nel 2004 con la legge della Regione Campania (oggi decaduta) che, pur accordando un misero sussidio per situazioni di grave disagio sociale, si chiamava reddito di cittadinanza: eppure all'epoca nessuno aveva accusato il Governatore Bassolino di avere ingenerato speranze non mantenute.

3. La lunga attesa

Da 21 anni l'Italia aspettava l'introduzione di un RMG. Nel 1998 il Rapporto Onofri, dal nome del Presidente di una Commissione nominata dal primo Governo Prodi per valutare il grado di universalismo e inclusività del nostro welfare, denunciò l'assenza di una misura del genere nel nostro ordinamento diversamente dai principali paesi dell'Unione che da tempo se ne erano dotati per combattere la povertà, migliorare la coesione sociale e consentire alle persone in difficoltà transizioni non traumatiche verso nuove opportunità di lavoro. Nel 1998 fu anche varata una prima sperimentazione in alcune zone disagiate di un Reddito minimo di inserimento ma negli anni dei Governi di Berlusconi questo primo tentativo (seguito anche da alcune Regioni come la Campania) fu abbandonato: si passò

all'elargizione di *social card* di circa 40 euro mensili per situazioni di indigenza assoluta, spesso rimaste inutilizzate per le complicazioni burocratiche per ottenerle.

Nel frattempo però il RMG veniva introdotto in tutti i paesi UE. Tre Raccomandazioni della Commissione europea del 1992, del 2008 e infine del 2017 ne hanno precisato i contenuti: il RMG deve essere pari al 60 per cento del reddito mediano da lavoro dipendente per ciascuno Stato e deve contemplare ? se necessario ? anche un aiuto per l'abitazione e per il pagamento le bollette dei servizi essenziali (il cosiddetto reddito indiretto) e per le spese "impreviste". Al di fuori dell'Europa sono moltissimi i paesi che riconoscono questo istituto: dal Canada, al Sudafrica, al Brasile e a parecchi stati sudamericani, all'India, alla Corea, al Giappone e via dicendo . Non è, quindi, una prestazione "esotica" e stravagante ma un correlato necessario di quella centralità che nel costituzionalismo moderno ha assunto il concetto di dignità della persona e della sua libertà di autodeterminazione anche nella sfera lavorativa. In Europa ha carattere certamente non facoltativo (l'Italia negli ultimi 15 anni è stato sempre invitata a introdurlo sia dalla Commissione europea che dal Consiglio europeo): un paese che non ha un sostegno "di base" per i soggetti in difficoltà è visto come inaffidabile, una polveriera pronta a deflagrare, un ordinamento iniquo che non riconosce come cittadini *pleno iure* disoccupati, emarginati o giovani che non riescono a trovare lavoro. È indecente lasciare gli ultimi in mezzo alla strada: piacerà o meno ma è un punto fermo del costituzionalismo contemporaneo. Si tratta di un principio che in genere (in UE) governi di destra, di centro o di sinistra rispettano (anche se con diversi livelli di generosità) e che non viene revocata in dubbio nei passaggi di maggioranza.

Ha dell'incredibile che non siano stati la sinistra e i grandi sindacati confederali a imporre questa "svolta" del nostro *welfare*, sì da renderlo operante proprio nei confronti di coloro che sono più in difficoltà, che sono stati esclusi dal gioco economico e sociale non per scelta ma per mancanza di opportunità, di cittadini che ? non godendo di una copertura dei bisogni vitali ? non possono godere del diritto fondamentale primario, in quanto connesso ai valori fondanti una comunità politica democratica, a un'«equa partecipazione alla vita sociale, culturale e politica del proprio paese» nella parole di una nota sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 2010 a proposito del *menschenwürdigen Existenzminimums* (espressione che si può tradurre in «reddito minimo adeguato a una vita dignitosa»).

Il disprezzo con cui si guarda, in molti ambienti, al ceto politico italiano nel suo insieme si è certamente nutrito della sconvolgente constatazione dell'inconcludenza e del cinismo con cui questo si è per decenni disinteressato del tema del cosiddetto *ius existentiae* che, nel dibattito internazionale, si è arricchito negli anni di nuovi contenuti e obiettivi evadendo la sola dimensione "minimale" della lotta alla povertà per coprire aspetti cruciali di una complessiva strategia emancipatoria contemporanea, dalla libertà di autodeterminazione nelle scelte di lavoro alla valorizzazione del capitale umano (o se vogliamo della "fioritura umana"), dall'impatto delle trasformazioni tecnologiche sul lavoro al tema di un nuovo *welfare* universalistico e via dicendo. Negli ultimi anni la pretesa sinistra con

maggiori consensi ha ignorato non solo quello che ci insegnavano le migliori esperienze europee, promosse peraltro dalla socialdemocrazia con l'appoggio dei grandi sindacati, ma anche la nuova dimensione della "garanzia di un reddito" che le prepotenti trasformazioni produttive e nelle stesse forme di vita contemporanee mettevano in agenda in tutto il mondo. La sinistra si è confinata in un dibattito inconcludente di sapore dickensiano sull'alternatività tra diritto al lavoro e diritto a un reddito che ignora volutamente le caratteristiche attuali dei sistemi occidentali, le potenzialità produttive della cooperazione sociale, le nuove filiere della produzione di ricchezza e gli individui; riaffermando la massima bolscevica di "chi non lavora non mangerà" come nella affermazione dell'ex premier per cui il reddito di cittadinanza sarebbe incostituzionale perché contrario all'art. 1.

Per cercare di fermare l'avanzata del M5Stelle è stato varato in tutta fretta nel 2017 il REI (Reddito di inclusione), che tuttavia rappresenta solo un misero e insufficiente assegno contro le situazioni più estreme di povertà familiare e che è stato gravato di condizionamenti e obblighi stringenti incompatibili con prestazioni miranti ad assicurare una vita degna anche solo ai pochi che riescono a ottenere un aiuto e che vengono mantenuti nella loro condizioni di povertà e di bisogno (secondo le fonti dello stesso Governo Renzi anche per i pochi sussidiati – famiglia di cinque persone con reddito complessivo minore di 3.000 euro annuali ? la copertura del REI arrivava al 40 per cento della soglia vitale necessaria, come si potesse assicurare la dignità in una percentuale così risibile). Incredibile, dunque, è apparso l'appoggio di un'aggregazione di importanti protagonisti della società civile come l'Alleanza contro la povertà (cui fanno capo i tre sindacati confederali, la Caritas, le Acli e tanti altri) che, in un'ottica gradualistica, ha sostenuto, e ancora sostiene, questa "indecente" ? perché incapace di assicurare una vita decente ? soluzione, insuscettibile di qualsivoglia "ortopedia", siccome radicalmente inidonea ai fini dichiarati, e già ignorata nelle recenti elezioni politiche che hanno premiato altre strade, anche solo per combattere la povertà. L'auspicio è che, con l'elezione alla segreteria della Cgil di Maurizio Landini ? protagonista, all'epoca del varo della cosiddetta "coalizione sociale", di una coraggiosa apertura sul tema del reddito ? questo consenso al REI venga revocato nel segno di una più radicale attenzione alle protezioni davvero inclusive, effettive e tendenzialmente universali. Né ci è sembrato che le formazioni politiche più a sinistra del PD (salvo meritorie eccezioni, rimaste minoritarie) abbiano davvero interpretato questo tema mettendolo al centro delle loro rivendicazioni, come cartina di tornasole di un nuovo garantismo sociale aperto all'innovazione e alle sfide di una società nella quale le vecchie categorie del lavoro salariato stanno perdendo la loro forza aggregativa e ricostruttiva. Insomma anche in questi contesti politici più radicali o la battaglia sul reddito è stata aggiunta a una lista infinita di richieste e obiettivi di tutt'altra natura senza una vera scommessa sulla "strategicità" della rivendicazione oppure (ma più raramente) è stata declinata come richiesta di un reddito di base incondizionato e universale senza l'individuazione necessaria di obiettivi intermedi per l'avvicinamento a una simile prospettiva il cui costo appare, allo stato, fuori dalla portata anche immaginativa dei movimenti e degli stessi studiosi.

4. Il decreto legge sul Rdc

Ci sembra quindi più producente un esame di merito anche solo sintetico del contenuto del decreto legge governativo che valuti più da vicino ciò che è accaduto cercando anche di distinguere il significato delle norme (senza assumere le interpretazioni peggiori, visto che sorgeranno molti dubbi sui quali dovrà intervenire la magistratura) dalla narrazione "tossica" che di queste hanno reso alcuni esponenti del Governo nell'accentuazione ed enfatizzazione indebita dei meccanismi di controllo e disciplina pur previsti dal testo di legge (secondo un'ottica, alla base anche del REI, che considera il povero colpevole del suo stato e per questa ragione da sorvegliare, indirizzare e se del caso punire), forse per tranquillizzare l'opinione pubblica "lavorista" (ancora fortissima) o tacitare componenti dell'attuale maggioranza più tiepidi sul tema.

Si tratta di capire se il Rdc italiano saprà davvero rappresentare quello zoccolo mancante nel nostro *welfare* e garantire le aspirazioni e i progetti di vita di chi è a rischio di esclusione sociale. Se insomma si tratta di una misura che mantiene le tante speranze di questi anni e che ha una qualche coerenza (pur nella generale mancanza di risorse) con quanto emerso da ultimo nel dibattito internazionale e se ci riavvicinerà alle esperienze più avanzate europee.

Nella scorsa legislatura, dopo la raccolta di firme promossa da decine di associazioni sulla legge popolare sul reddito minimo garantito (poi presentata da SEL) e la presentazione della proposta del M5Stelle, la Rete dei numeri pari (vasta aggregazione delle reti della società civile, con l'adesione di Libera e del Bin Italia) per sboccare la situazione promosse la compagna sul "reddito di dignità" individuando i punti irrinunciabili di una legge sul tema alla luce anche delle indicazioni europee, delle Carte dei diritti e delle varie Risoluzioni del Parlamento europeo (soprattutto del 2009, del 2010, del 2017). Vorremmo seguire questa strada per verificare quali sono i passi in avanti compiuti, i punti di criticità del decreto legge, quali aspetti andrebbero con urgenza rimossi e quali eventualmente rettificati.

Sintetizzo al massimo gli aspetti "irrinunciabili" di un reddito di dignità. Innanzitutto il reddito deve essere "adeguato" (cfr. la dichiarazione del 2018 sull'*european social pillar*) al fine di garantire una vita libera e dignitosa per tutti, il che vuol anche dire che lo scopo prioritario dell'istituto non è il reinserimento lavorativo ma la garanzia di una sostanziale autodeterminazione del soggetto nelle sue scelte anche occupazionali. Corollario di questo principio è che il target deve comprendere non solo i disoccupati e le persone in cerca di prima occupazione ma anche i cosiddetti *working poor* il cui reddito è insufficiente (ad esempio il REI non consentiva in alcun modo questa copertura) e che occorre contemplare anche forme di reddito indiretto come la tariffazione sociale per servizi primari e aiuti per la casa. Il secondo elemento è l'individualità del beneficio (l'art. 34 della Carta

dei diritti parla di “ognuno”) non essendo ammissibile che soggetti senza reddito, ma in famiglie in cui esistono risorse sufficienti, siano abbandonati alla carità familiare, anche se certamente si tratta di un principio generale che può essere adattato o modulato in situazioni nelle quali la famiglia cui si appartiene sia davvero benestante. Il terzo, cruciale, elemento riguarda il collegamento tra politiche di garanzia del reddito e politiche occupazionali; l’eventuale condizionamento del sostegno reddituale non può costringere il soggetto ad accettare occasioni di lavoro non “congrue”, non coerenti con il bagaglio professionale formale o informale della persona e comunque non contrattualizzate e a carattere precario. In quarto luogo, sul piano più generale, ogni forma di condizionamento o di obbligo (ad esempio la frequentazione di corsi di formazione) non deve mortificare la dignità dei soggetti e deve essere finalizzata a rafforzare gli spazi di autodeterminazione individuale e non a raggiungere risultati occupazionali ([5]). Da ultimo si chiedeva l’erogazione del sussidio secondo criteri non discriminatori a tutti i residenti stabili sul territorio italiano gli abitanti.

Sul primo punto mi pare che il decreto legge governativo rappresenti un elemento di notevole importanza e che offra una copertura significativa a molti milioni di persone in povertà assoluta, il che fa prevedere che la misura sarà richiesta diffusamente (il REI per le ragioni evidenziate ha avuto un *take up* molto basso) e ne sarà domandata anche un’estensione in via giudiziaria. Il decreto prevede ? come noto ? che il reddito sia composto da due elementi (art. 3): uno di integrazione del reddito familiare e un altro legato agli oneri di affitto di un’abitazione oppure per il pagamento di un mutuo. Il primo è pari a 500 euro per una persona singola, che vengono aumentati sulla base di una scala di equivalenza in caso di nucleo familiare più ampio. Il secondo è pari a 280 euro, mentre leggermente minore è il contributo in caso di mutuo. Anche le pensioni saranno integrate sino a 7.650 euro annui più un contributo per l’affitto; ovviamente per chi già lavora il Rdc vale al fine di raggiungere la soglia di legge. Da questa breve sintesi emerge come il sostegno è tutt’altro che banale, soprattutto in zone del paese ove il carovita è molto basso come al Sud; le schede già pubblicate dai media mostrano come si possa arrivare in vari casi (famiglie numerose) a superare ampiamente (soprattutto per chi è in affitto o deve pagare un mutuo) i mille euro. Una persona che vive da sola ed è in affitto avrà 780 euro. Ancora, il nucleo che gode del Rdc verrà ammesso alle tariffazioni scontate per luce e gas e forse potrebbe avere anche specifici contributi. Non è certamente poco, data la congiuntura economica italiana e l’assalto già avvenuto ai CAF e ad altri uffici pubblici per ottenere la necessaria documentazione comprova l’emergenza sociale che il Rdc deve fronteggiare. Si è replicato, anche da parte di esponenti vicini al vecchio esecutivo, che, essendo i redditi ? soprattutto dei giovani ? molto bassi (anche sotto i 500 euro, cfr. il caso dei *riders*), una misura come quella introdotta sarebbe di disincentivo al lavoro. Ma ciò è, casomai, una *virtù* del provvedimento che restituisce (sia pure in parte) alle persone la possibilità di rifiutare lavori indecenti, magari per proseguire negli studi o trovare occasioni più coerenti con i propri piani di vita. Mi sento quindi di affermare che, in linea generale, il RMG è “adeguato” secondo i criteri europei e ha un target ragionevolmente esteso anche ai lavoratori precari e sottopagati.

Veniamo ora agli altri aspetti certamente più problematici e discutibili. In primo luogo i requisiti di accesso alla prestazione sono molto severi, soprattutto quello di non avere più di 6.000 euro in conto corrente (incrementati secondo la scala di equivalenza) o una seconda casa di valore superiore a 30.00 euro nonché un ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) superiore a 9.360 euro. In particolare i primi due requisiti potrebbero tener fuori irrazionalmente persone che si trovano in seria difficoltà, anche tenuto presente che le indicazioni europee vorrebbero una tutela specifica nel caso di "spese impreviste" che nel decreto legge non è prevista, per cui un minimo di risparmio delle famiglie andrebbe favorito e non penalizzato. Si tratta di sbarramenti adottati per limitare il numero dei beneficiari e che, come da specifica previsione, potranno essere alleggeriti se non necessari: ma temo che non sarà così visto che l'originaria proposta del M5Stelle prevedeva una copertura di 16 miliardi mentre oggi ne sono stati stanziati solo circa sei (in aumento, ma minimo, per i prossimi anni).

Il Rdc non è certamente una misura su base individuale come vorrebbe la Carta di Nizza: infatti per accedervi vale il reddito familiare. È vero che in molti paesi europei il contrasto della povertà avviene tenuto conto del reddito e del patrimonio familiare, ma nel decreto non è prevista una chiara articolazione per ciascun componente del nucleo della somma ricevuta dallo Stato (anche se una norma stabilisce che questa articolazione sarà offerta successivamente). C'è in ogni caso un punto in cui il *vulnus* al principio individualistico è inequivocabile e molto grave. Per godere del Rdc si deve sottoscrivere o un patto per il lavoro o un patto per l'inclusione sociale (art. 4): ciascun membro della famiglia che gode del sussidio è tenuto a sottoscriverli salvo le persone esentate. Nel caso di inottemperanza ai vari obblighi che discendono da questi patti (o anche di rifiuto di accettare le tre proposte di lavoro) sono previste sanzioni che colpiscono tutto il nucleo familiare anche se a compiere la " trasgressione" è un solo componente. Ciò è in plateale violazione del principio della responsabilità personale e potrebbe generare una pressione e un controllo tra congiunti che si aggiunge a quelli di natura pubblica.

Veniamo ora agli obblighi di attivazione: l'art. 4 prevede l'obbligo di seguire un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo, per chi può lavorare, e all'inclusione sociale, per chi non può lavorare, percorsi che verranno seguiti da diversi enti come i centri per l'impiego o i servizi sociali dei Comuni. Come i media hanno ampiamente spiegato i Centri per l'impiego verranno rafforzati con l'assunzione di 10.000 *navigator* che dovranno seguire la profilazione delle competenze dei soggetti, stabilire di comune accordo i piani di reinserimento, verificare le offerte formative o di impegno disponibile etc. Mentre la normativa sull'erogazione del beneficio è *self executing*, cioè applicabile immediatamente, quella sugli obblighi connessi necessita di una specificazione ulteriore e presenta il rischio che si rovesci sul beneficiario una pressione eccessiva, un effetto di controllo e disciplinamento indebito che mortifichi, anziché rafforzare, l'autostima e la capacità di audeterminazione delle persone. In effetti il Rdc all'italiana sembra aver accolto una versione del reddito minimo troppo "lavoristica", ossessivamente finalizzata al reinserimento lavorativo (come emerge anche dalle infelici

dichiarazioni ai media sulle disposizioni “antidivano” di autorevoli ministri del Governo). Tuttavia vi sono, nella legge, spunti che appaiono importanti per il superamento di quest’ottica (che confonde diritto alla dignità di base e obiettivi occupazionali e pare recepire le tesi del prof. Ichino secondo cui basterebbe un sistema integrato nazionale di dati sui posti disponibili per risolvere la piaga della disoccupazione). Le offerte di lavoro che possono essere fatte devono essere “congrue” e quindi tener conto del bagaglio professionale del soggetto (oltre ad essere contrattualizzate e non precarie) anche se la “congruità” è stata di molto attenuta per quanto riguarda l’allocazione spaziale dell’occasione di lavoro che ora, la terza volta, può riguardare l’intero territorio nazionale, il che per famiglie che dal sud devono trasferirsi nel Nord Italia per un solo posto di lavoro sembra davvero problematico. È certamente positiva la previsione che chi gode di un Rdc possa avere un’anticipazione dei ratei spettanti per avviare un’attività autonoma in quanto l’induzione al “lavoro” non è necessariamente a un lavoro subordinato standard, sempre meno disponibile. Si mostra un certo allentamento dell’impostazione lavoristica nella previsione che chi svolge attività di cura (per bambini sino a tre anni) non deve sottoscrivere alcun patto così come chi già lavora e chi gode di pensione. Infine dall’insieme delle disposizioni sembra che i beneficiari possano limitarsi a seguire corsi di formazione (anche universitari?) o “progetti per favorire l’autoimprenditorialità”: così non verrebbe esercitata alcuna particolare pressione, sempre che gli interessati siano autorizzati a perseguire i loro autentici interessi. Si tratta, in sintesi, di un apparato di controllo e disciplina dei “poveri” ancora solo abbozzato e costosissimo, la cui efficacia è molto dubbia, anche se qualche singola disposizione sembra già evadere dalla logica del *workfare* e dell’attività forzata dei sussidiati. La minuziosa e troppo severa (trattandosi di misure di carattere quasi-alimentare) disciplina sanzionatoria prevista all’art. 7 con la troppo facile esclusione del nucleo dal beneficio aggiunge penetranti elementi di pressione sui destinatari che sono bersagli anche di accertamenti su un eventuale “consumo anomalo” e che sono costretti a consumare mensilmente quanto assegnato, senza neppure poter progettare un piano di acquisiti (ad esempio un computer per lavorare).

Segnalo infine due punti. Inutile e mortificatrice della dignità dei beneficiari, che pure il provvedimento vorrebbe avviare a un “lavoro congruo”, è la prescrizione di otto ore settimanali di lavoro comunitario che riecheggia i lavori socialmente utili, già dichiarati illegittimi dalla Corte di giustizia. Visto che anche su questo piano vale (art. 4, comma 15) il principio di “congruità”, i Comuni dovrebbero – cosa veramente diabolica – orchestrare un ventaglio di attività “comunitarie” che contemporaneamente siano personalizzate e nell’interesse locale. Inoltre il requisito dei dieci anni di residenza richiesto per gli immigrati realizza una chiara discriminazione indiretta. Il requisito di residenza di cinque anni per ottenere il reddito minimo della Provincia di Bolzano è già stato dichiarato discriminatorio dalla Corte di giustizia nella sentenza del 2012 *Kamberay*, per cui la limitazione prevista potrebbe e dovrebbe essere disapplicata dai giudici ordinari in quanto contraria all’art. 21 della Carta di Nizza.

5. Il dibattito internazionale

Alla luce di quanto precede, il Rdc ? pur presentando numerosi punti critici da rimuovere con urgenza anche nel momento della conversione parlamentare ? segna una significativa discontinuità nelle politiche sul *welfare* del nostro paese e apre una fase nuova e inedita nella pluridecennale battaglia per l'introduzione in Italia di un reddito autenticamente garantito.

Tuttavia esso non tien conto dell'evoluzione del dibattito internazionale e delle esperienze innovative altrove intraprese. Paradossalmente i difensori del provvedimento sembrano aiutati da una sinistra paralizzata sulla tesi dell'"assistenzialismo", pur in presenza di decine di milioni di italiani in situazione di grave difficoltà. Oggi una vasta letteratura punta a confutare o quantomeno a indebolire le obiezioni dei "lavoristi" mostrando il carattere dilemmatico dal punto di vista morale e pragmatico dell'"universalismo selettivo" (quello che, tipicamente nei modelli europei di RMG, condiziona le misure di garanzia di un reddito non solo all'accettazione di occasioni di lavoro disponibili ma anche a un *means text*, cioè a una concreta situazione di bisogno). Il punto di attacco sono proprio le mutazioni del "lavoro" dai tempi di Rawls (la cui nozione di "minimo vitale" ha aperto la discussione moderna sullo *ius existentiae*) quando ancora era imperante l'idea di una società del pieno impiego, raggiungibile soprattutto attraverso un intervento massiccio pubblico nell'economia. Non vi è dubbio che il reddito di base sia tornato prepotentemente in agenda in virtù della accelerazione in atto nell'innovazione tecnologica. Robots, A.I., Internet delle cose, Industria 4.O, *platform economy* , soprattutto nelle loro interconnessioni, sembrano riscrivere profondamente i sistemi produttivi e anche gli stili di vita contemporanei. Difficile valutare l'impatto prevenibile nei prossimi anni di questa costellazione di fenomeni. Le valutazioni sono diverse: dalla ricerca pionieristica di Osborne e Frey del 2013 sino ai più recenti Report dell'Economist ([6]) o di McKinsey ([7]), un sensibile declino del tasso di occupazione sembra piuttosto inevitabile (in genere valutato, entro i prossimi venti anni, tra un terzo e la metà delle occupazioni attualmente disponibili). Certamente si possono condividere posizioni più caute sulla reale consistenza di questa prevista devastazione occupazionale ma se svanisce così drasticamente il lavoro nelle banche, tra gli operatori finanziari, nelle agenzie di viaggi, nei giornali, tra i trasportatori, tra gli stessi operatori giudiziari (in sei Stati USA la pena è comminata da algoritmi per reati minori, così come in Olanda una procedura conciliativa ancora volontaria algoritmica provvede nei casi di licenziamento collettivo), sembra che il fideismo di molti autori *pro-labour* nella possibile compensazione del fenomeno con investimenti pubblici, diventi obiettivamente poco credibile. Anche nel voler dare come possibile una riconfigurazione produttiva con l'emergere di nuove attività dopo l'ondata tecnologica in atto non sembra davvero che le occasioni recuperate potranno mai darsi con le modalità di reclutamento imprenditoriali di ieri attraverso forme di aggregazione stabile della forza lavoro a processi produttivi anch'essi durevoli nel tempo e impressi corposamente in una dimensione spaziale obiettiva.

Contemporaneo a questa tendenza, si sviluppa un altro fenomeno forse ancora più evidente: è lo stesso “lavoro“ a mutare le proprie caratteristiche di fondo. Con la *digital economy* i soggetti diventano direttamente produttivi agendo su Internet (il che sembra sopprimere la figura dell’imprenditore weberianamente inteso che arruola, forma e disciplina i propri dipendenti); non solo l’attività svolta viene “disintermediata” e difficilmente può essere ricostruita entro dimensioni spazio/temporali, ma qualche autore parla, ora, di “economia circolare”, cioè della creazione di reti nelle quali chi eroga un servizio e chi lo riceve si scambiano continuamente di posizione e gli stessi servizi talvolta sono compensati con monete non ufficiali, senza corso legale. Non sembra un caso che proprio questo aspetto, che porta a dubitare che il termine “lavoro” (di cui si legge nelle Costituzioni occidentali) sia ancora aproblematicamente spendibile per riassumere ogni attività produttiva, ha portato a una nuova effervescenza del movimento cooperativistico che vede in queste nuove forme “produttive” un’inedita modalità di accesso al mondo degli scambi sociali senza costrizioni, né contrattuali né “tecniche” etero- imposte, in una dimensione finalmente “tra pari”, resa possibile dal carattere aperto e flessibile della rete ([8]). Questo nuovo cooperativismo chiede che il “pubblico” favorisca questi processi mettendo a disposizioni spazi (oggi più che altro piattaforme) virtuali nei quali i singoli imparino a condividere e a scambiarsi progetti di interesse sociale, sui quali molti Comuni europei (ad esempio quello di Barcellona), e non solo, stanno sviluppando interessanti sperimentazioni.

È tuttavia innegabile che sia diffuso anche un senso di preoccupazione, se non di angoscia, per il pericolo che la rete di garanzie costruita attorno al “lavoro” tradizionale venga meno all’improvviso e che, in realtà, la cosiddetta *sharing economy* sia costituita prevalentemente da ipotesi di mero aggiramento dei sistemi di tutela tradizionali attraverso una falsa “non obbligatorietà” della prestazione di un soggetto che ? come hanno affermato recentemente Corti britanniche, USA e la Cassazione francese ? opera in modo del tutto analogo al suo cugino dipendente almeno se si guarda alle modalità con cui si assicura il servizio finale ([9]). Più che di vera innovazione si tratterebbe di forme altamente speculative che si avvantaggiano di una non congruenza tra le effettive modalità di lavoro e i sistemi di qualificazione giuridica di queste. Il *platform capitalism* non sembra lasciare, nel suo innegabile dinamismo, grande spazio né per diritti né per aggregazioni collettive pur ritagliando qualche isola felice di “mansioni strategiche”. Tra riduzione della giornata lavorativa sociale per effetto dell’automazione e la “ disintermediazione” delle prestazioni rese su Internet la cosiddetta classe lavoratrice viene a trovarsi sotto attacco sia a livello retributivo che pensionistico oltre ad avere perso da tempo quella dimensione della contrattazione collettiva molto difficile da replicare nel mondo virtuale, almeno sino ad oggi. Le politiche pubbliche, anche quelle più avanzate, rischiano di essere eccentriche rispetto a questi smottamenti, a cominciare dalle cosiddette politiche attive elaborate nell’Unione europea che non possono essere più concepite all’insegna del *workfare* vista la progressiva carenza di opportunità disponibili ([10]) o, in ogni caso, il carattere multiforme, poco formalizzabile, iperflessibile che vantano, in genere, le attività possibili nella *digital economy.* Si sottolinea oggi, come accennato, la opinabilità delle soluzioni

“condizionate” e selettive alla tutela dei minimi vitali ([11]).

Queste soluzioni sono innanzitutto troppo care perché i sistemi di sorveglianza dei soggetti protetti sono costosissime ([12]); spesso anche poco efficaci in quanto i posti “stabili” oggi reperibili sono sempre di meno e molti sono imprevedibili perché frutto delle dinamiche tecnologiche e i corsi che dovrebbero formare a tali impieghi “predeterminati” rimangono privi di utilità. Inoltre le politiche di *workfare* che si vanno imponendo anche in Europa (salvo alcune esperienze virtuose come quella svedese che privilegia comunque la fortificazione degli individui più che la loro occupabilità immediata) sono stigmatizzanti, mortificano quell’“amor proprio” e quello spirito costruttivo che dovrebbe essere invece tra le finalità perseguite, sono a basso *take up* (molti rinunciano quindi a richiedere gli aiuti per non essere “etichettati” come marginali). Infine sviluppano la cosidetta *poverty trap*, una dipendenza dal sostegno che si avrebbe paura di perdere ricercando un lavoro creando così una crudele forma di eterogenesi dei fini per cui le politiche cosiddette “attive” si convertono in nuove forme di passività e rassegnazione “assistita”.

Ma il salto verso un reddito di *base* rimane anche nell’attuale fase di rivoluzione tecnologica molto problematico. Come ha scritto l’*Economist*, l’idea di un reddito universale non gode di un consenso diffuso perché il “ lavoro” è ancora una realtà potente nella nostre vite e non è ancora chiaro come possa evolvere nelle sue modalità e come un “ lavoro 2.0” possa essere remunerato (non è quindi una misura urgente), ma è anche vero che «un reddito di base è un modo per rendere la transizione più umana». Aggiunge l’*Economist* che «il passato non è sempre una buona guida per il futuro. Il sistema welfaristico è cresciuto per servire un modello di modernità industriale. Sta fallendo con i più poveri e può essere a rischio derivante dallo sconvolgimento tecnologico. Necessita già di un revisione radicale» ([13]). Occorre, insomma, identificare qualche obiettivo intermedio che recepisca i principi di un reddito per tutti ma nella mediazione con il sistema di protezione sociale esistente di cui fa ormai parte integrante il RMG. L’ipotesi che viene, quindi, caldeggiata da alcuni studiosi è quella dell’attribuzione, almeno nell’Unione europea che si rivela il contesto istituzionale più promettente, di una quota modesta (200-300 euro, quindi insufficiente per condurre una vita decente) di un reddito minimo a tutti i cittadini UE che si accompagni ai sistemi più selettivi (oggi nazionali) di RMG. È una proposta che richiama quella avanzata da Philippe Van Parijs nelle sedi dei progressisti del vecchio continente di erogazione circa 180 euro direttamente da parte di un’Unione passata a un bilancio del 5 per cento (anche attraverso risorse proprie come un’eco-tassa, una Tobin tax etc.). Certamente si tratta di un’opzione di difficile ma non impossibile realizzazione che ha l’attrattiva di introdurre una componente di un *welfare* sovranazionale (gestito ed erogato dall’Unione) come simbolo di una solidarietà paneuropea che attualizza la vecchia prospettiva di un *european dividend* cui hanno guardato i federalisti europei sin dai primi spunti del Manifesto di Ventotene. Potrà essere questa una linea di convergenza e di mediazione tra le dirompenti esigenze di una copertura universalistica dei bisogni primari, nello sfarinamento della società del lavoro, e la necessità di acquisire il consenso democratico necessario per questa svolta, a

cominciare dai sindacati e da una sinistra che vuole difendere il *welfare* post-bellico occupazionale?

Ci sembra che questa prospettiva abbia il vantaggio di rivendicare una razionalizzazione dei sistemi di RMG attraverso una loro maggiore inclusività e promozionalità individuale, rendendoli indipendenti dalle forme di induzione più o meno forzata al lavoro (pur restando riservati ai solo bisognosi) come si sta sperimentando in varie parti del mondo, dall'Ontario all'Aquitania, da Barcellona alla Finlandia e all'Olanda sino alla California e alla città di Chicago. Se le attività del futuro saranno sempre più creative e innovative in una combinazione inedita con le macchine ? come in molti prevedono ? le forme di sostegno pubblico non possono essere le repliche delle *work-houses* ottocentesche. Si tratta di individuare un nuovo, coraggioso, percorso che, recuperando la *ratio* emancipatrice del *welfare* novecentesco, raccolga però compiutamente le sfide del nuovo millennio, rinunciando a subordinare la necessaria protezione contro la dilagante esclusione sociale alla coercizione verso forme contrattuali (a cominciare dalla "subordinazione" tradizionale) di cui proprio le dinamiche tecnologiche mostrano l'obsolescenza. Una transizione, quindi, verso una nuova libertà individuale, anche di natura produttiva e lavorativa.

Purtroppo il dibattito che ha preceduto l'approvazione della legge di stabilità per il 2019 con l'introduzione del cosiddetto "reddito di cittadinanza" è sembrato molto di retroguardia e non in linea con quanto altrove si discute e si sperimenta. Sono ricomparsi i più deteriori e retrivi stereotipi ? che speravamo finalmente superati ? sull'assistenzialismo parassitario con le inevitabili battute sui "fannulloni" e consimili approssimative liquidazioni di questioni che meritano un altro linguaggio. Forse però la futura legge di conversione (per quanto inadeguata e sotto-finanziata) potrà finalmente darci l'occasione di iniziare a percorrere la necessaria "rivoluzione della dignità", come amava dire Stefano Rodotà. Servirebbe davvero per coprire questo spazio una sinistra che non rinneghi la propria anima rifiutando di sostenere i più deboli e di promuovere la libertà delle persone e le loro capacità creative e innovative, che accetti la sfida di quella rivoluzione tecnologica che non può essere fronteggiata e diretta dal vecchio e stantio immaginario del lavoro subordinato per tutti indotto burocraticamente o da "magici" investimenti, come ribadiscono i fantasmi del Governo Renzi o della vecchia leadership CGIL. Ma questa è, purtroppo, un'altra bruciante storia; è il nostro purgatorio che è destinato, temo, a durare ancora a lungo.

NOTE

[1] Cfr. E. GRANAGLIA, E. BOLZONI, *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo?*, Il Mulino, Bologna, 2017; G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018; V. PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Egei, Milano, 2006; P. Van PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale,* Il Mulino, Bologna, 2017; F. RAVELLI, *Il reddito minimo tra universalismo e selettività delle tutele*, Giappichelli Editore, Torino, 2018; G. ALLEGRI, *Il reddito di base nell'era digitale*, Fefè Editore,

Roma, 2018.

[2] Cfr. il Report molto atteso dell'ILO del febbraio 2018 dell'ILO che dovrebbe aprire una riflessione aperta e su base globale proprio sul futuro del lavoro secondo il quale «as a response to these challenges, some scholars and policy-makers have argued for the need to delink social protection from employment by creating a universal basic income that would provide a flat unconditional benefit to all citizens or residents of a country, regardless of income. Proponents argue that a sufficiently large benefit can eliminate absolute poverty, is easy to administer and is less prone to leakage or corruption. By raising the reservation wage of workers, the benefit can also act as a deterrent against poor quality jobs, encouraging employers to improve pay and working conditions. The idea of universal basic income has received strong support among some experts» (p. 21).

[3] La proposta presentata dal Movimento 5Stelle nella scorsa legislatura (più volte illustrata negli ultimi mesi dal prof. Tridico, economista dell'Università di Roma 3) manifestava dichiaratamente l'intenzione di adeguare l'ordinamento interno italiano alle indicazioni dell'Unione anche alla luce dell'art. 34 terzo comma della Carta dei diritti e quindi era del tutto esplicito il riferimento alle esperienze principali di RMG dei paesi europei e alle *policies* Ue recepite dalla stessa Carta e oggi anche dalla *Joint Declaration* sull*'european social pillar* di Göteborg del Novembre del 2017.

[4] Per molti studiosi le misure introdotte nel 2017 da Italia (con il REI- reddito di inclusione) e Grecia sarebbero con importi troppo bassi e troppo distanti dagli indicatori europei (almeno il 50 per cento del reddito mediano da lavoro dipendente per ciascun paese) per poter essere ricondotti all'istituto del RMG, rappresentando una forma molto blanda di sussidi per la povertà estrema, anche se, considerata la ricchezza comparativa dei due paesi, la *generosità* italiana è inferiore a quella mostrata dallo stato ellenico, pur appena uscito da un tragico salvataggio dal default e sottoposto a draconiane misure di "risanamento". Cfr. M. BALDINI, G. BUSILACCHI, G. GRILLO, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in *Rivista delle politiche sociali*, n. 2/018, p.189 ss.

[5] Per una descrizione più ampia delle campagna per un reddito di dignità e per leggere nella loro completezza i punti discriminanti rinvio al mio G. BRONZINI, *Il diritto al reddito*, cit.

[6] Cfr. la *survey* dell'Economist del 25 giugno 2016, *March of the machines. A special a report on artificial intelligence*; e la survey su *welfare in the age of robots* (in particolare l'articolo *Universal basic incomes*).

[7] Cfr. http://www.astrid-online.it/static/upload/mgi-/mgi-a-future-that-works_full-report.pdf.

[8] Cfr. il W.P. della Fondazione Rosa Luxembourg Stiftung di T. SCHOLZ, *Platform cooperativism. Challenging the corporate sharing economy*, 2016; W. KOWALSKY, *Time to turn the page of platform capitalism?*, In www.socialeurope, eu

[9] Cfr. a cura di A. PERULLI, L*avoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Cedam, Milano, 2018; a cura del BIN ITALIA , *Reddito garantito e innovazione tecnologica*, Asterios, Trieste, 2017 a.

[10] Cfr. il Report dell'Economist del gennaio 2017 leggibile a: http://www.economist.com/news/leaders/21714341-it-easy-say-people-need-keep-learning-throughout-their-careers-practicalities.

[11] Cfr.. i seguenti volumi recentemente usciti P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radical,* cit.; G. STANDING G., *Basic income and how we can make it happen.* Londra,

Pelican Books 2017; R. BREGMAN, *Utopia per realisti. Come costruire davvero il mondo ideale.* Milano, Feltrinell, 2017; Z. BAUMAN, *Retrotopia,* Roma, 2017; N. SRNICEK, A. WILLIAMS, *Inventare il futuro*. Roma, Nero edizioni, 2018; A. FUMAGALLI, *Economia politica del comune*, Roma, Deriveapprodi, 2017; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma, Laterza, 2017.

[12] Secondi studi degli anni Ottanta, sino alla metà delle spese sociali vengono impiegate in apparati di controllo sottraendole alla fruizione diretta dei cittadini.

[13] *The Economist* 2 giugno 2016, *Universal basic income. A Paradise to come*.