

Maria Vittoria Ballestrero

Reddito senza lavoro, lavoro senza reddito

Testo della lezione tenuta alla *Scuola per la buona politica*, Torino, *Circolo dei lettori*, 5 aprile 2018

1. La babele delle formule e il problema reale

Reddito minimo garantito, reddito di cittadinanza, reddito di inclusione, reddito di dignità, reddito di accompagnamento al lavoro, reddito di base, salario minimo: tante espressioni diverse, al di sotto delle quali sta un grande problema reale: la povertà, o, se si vuole usare un'espressione di più ampio significato, l'esclusione sociale. Per povertà si intende uno stato di deprivazione, vale a dire l'incapacità di procurarsi i beni necessari per un'esistenza "libera e dignitosa" (art. 36 Cost. e art. 34.3 CDFUE), per lo più legato alla mancanza di lavoro (disoccupazione, inoccupazione, inattività, ma anche povertà da lavoro); ma non solo, perché la povertà delle singole persone e delle famiglie deriva dalla combinazione di fattori anche diversi dalla mancanza del lavoro o dalla impossibilità o incapacità di procurarsene uno: l'età (sono più poveri i giovani degli anziani), la perdita di un congiunto, la perdita dell'abitazione, la malattia, e altri ancora.

Anche la povertà si declina in espressioni diverse e di diverso significato: povertà assoluta e povertà relativa, anzitutto, e poi, come vedremo, lavoratori poveri (*working poors*) e poveri da lavoro (*in-work poverty*).

Come è noto (i media ne hanno parlato molto negli ultimi tempi), i dati sulla povertà assoluta e relativa in Italia, resi noti dalla Banca d'Italia (relativi al 2016) sono impressionanti¹: la povertà assoluta (che tiene fissa la linea di povertà in termini reali) è diminuita, perché è cresciuto il reddito mediano (ma il 12% delle famiglie operaie è in povertà assoluta, e l'11% dei minori in povertà assoluta vive in una famiglia in cui c'è una persona che lavora). La povertà relativa (reddito inferiore al 60% del reddito mediano equivalente annuale: nel 2016 meno di 830 euro al mese) è aumentata negli ultimi dieci anni (in conseguenza della crescita del reddito mediano) e nel 2016 interessava il 23% degli individui. La povertà relativa è trasversale: si calcola che, attualmente, colpisca il 30% degli under 35 anni e (solo) il 15% degli over 65 (merito del vecchio regime delle pensioni?); colpisca gli stranieri più degli italiani (55% contro 20%); sia fortemente squilibrata per aree geografiche: al sud la percentuale degli individui a rischio di povertà è ferma al 39, mentre al nord è di molto inferiore, ma è raddoppiata (dall'8 al

¹ M. Baldini, 2018.

15%). L'asimmetria nella distribuzione dei redditi vede il 40% delle ricchezze nelle mani del 5% delle famiglie (1,3 milioni di euro), mentre il 30% ne detiene solo l'1% (6500 euro). Crescono dunque le diseguaglianze (il coefficiente di Gini ², parametro utilizzato per misurare le diseguaglianze di reddito, è salito di 2 punti, e non è poco), e la povertà relativa dipende dalla dinamica delle diseguaglianze ³.

Ai dati sulla povertà relativa (che riguardano anche gli individui che lavorano e le famiglie in cui almeno uno è occupato) è utile aggiungere i dati sulla attuale distribuzione del lavoro nel nostro paese, tenendo conto preliminarmente che all'aumento dei posti di lavoro registrato negli ultimi due anni non corrisponde l'aumento di ore lavorate: il dato segnala che l'aumento dei posti di lavoro non comporta necessariamente un aumento del reddito individuale e delle famiglie. Peraltro, la povertà relativa delle famiglie è collegata non solo alle basse retribuzioni, ma anche alla bassa intensità occupazionale all'interno del nucleo familiare (specialmente donne e giovani).

Il recente focus del Censis calcola in circa 2,5 milioni i *working poors* (individui che lavorano con un salario sotto la soglia di povertà relativa); tra questi, i giovani intrappolati nel "lavoro gabbia" (da cui è difficile uscire) sono i 171.000 sottoccupati, i 656.000 con part-time involontario, i 415.000 con attività non qualificate⁴. Cresce ancora il lavoro precario, di bassa qualità e intensità. Secondo le stime più recenti, metà dei contratti di lavoro a tempo indeterminato (super incentivati) stipulati nel 2015 non esiste più: 700.000 lavoratori hanno perso il posto (per dimissioni o licenziamento). In compenso si è verificata un'esplosione delle assunzioni a termine (e specialmente dei *fast jobs*, della durata media di 4 mesi), che perdura malgrado la reintroduzione di incentivi per l'assunzione a tempo indeterminato degli under 35; dopo l'abrogazione dei *voucher* e la loro sostituzione con il contratto di lavoro occasionale (CPO) ha subito una forte espansione il lavoro intermittente (più "facile" e meno costoso del CPO);

² Il coefficiente (o indice) di Gini, introdotto dallo statistico italiano Corrado Gini, è una misura della diseguaglianza di una distribuzione. È spesso usato come indice di concentrazione per misurare la diseguaglianza nella distribuzione del reddito o anche della ricchezza. È un numero compreso tra 0 ed 1.

³ Le diseguaglianze (di opportunità e di risultato) ostacolano la crescita economica: Stiglitz, 2018.

⁴ Secondo i calcoli di Claudio Lucifora (Studio della Commissione istruttoria, presentato al CNEL), nel 2014 il numero degli *working poors* (individui che lavorano con un salario sotto la soglia di povertà relativa) contava 2,4 milioni di lavoratori dipendenti e 756.000 tra i lavoratori autonomi. Osserva Lucifora, 2015: «nella realtà quello che si verifica è che le posizioni a basso salario si trasformano in "trappole della povertà", senza che vi sia un percorso verso la stabilizzazione del rapporto di lavoro e una reale indipendenza economica. Come numerosi studi empirici hanno mostrato, la presenza di uno o più lavoratori a basso reddito all'interno di un nucleo familiare e la persistenza nella condizione di *working poor* aumentano significativamente il rischio di povertà» (p. 62).

continua a crescere il *part-time*, specialmente “verticale” (su base settimanale, mensile o annuale), ridotto spesso a poche ore (la legislazione italiana non prevede alcun limite orario minimo) e frequentemente involontario, cioè non scelto.

2. Il salario minimo legale (SML): le ragioni e i termini della discussione

Se questo è il quadro, i problemi da affrontare sono enormi, e le misure di contrasto alla povertà devono essere individuate scegliendo tra le molte formule proposte. Per capire quali siano le implicazioni di queste scelte, ci vorrebbero le competenze di un/una economista⁵, di un bravo sociologo (o di una brava sociologa davvero competente in materia di povertà, come Chiara Saraceno), di un/una esperto/a di sicurezza sociale. Non sono niente di tutto ciò, ma farò del mio meglio, usando le mie sole competenze, che sono quelle di una giuslavorista di vecchia data.

Partirò perciò da un tema nel quale le mie competenze sono un po’ meno inadeguate. Rovesciando l’ordine delle due distinte (per quanto correlate) aree problematiche alle quali allude il bel titolo di questa lezione (non è opera mia: lo devo a Bovero), comincerò con l’occuparmi del “lavoro senza reddito”.

Per ragioni di tempo devo tralasciare di occuparmi del lavoro per definizione non retribuito (lavoro volontario, alternanza scuola lavoro, stage e tirocini, su cui pure varrebbe la pena di soffermarsi, per una seria analisi critica), e senza omettere di segnalare che il lavoro povero riguarda anche una fetta consistente del lavoro autonomo delle “partite IVA” (al netto dell’evasione fiscale). Mi occuperò piuttosto di quel lavoro che in teoria è retribuito, ma in realtà non riesce a produrre un reddito al di sopra della soglia di povertà relativa (“lavoro povero” che produce poveri da lavoro). Non per analizzarne qui la disciplina giuridica (di cui anche il cosiddetto *Jobs Act* è responsabile), ma per discutere della misura – insieme di contrasto ai bassi salari e di protezione dei lavoratori a rischio di povertà – nota come “salario minimo legale” (SML), adottata nella stragrande maggioranza dei paesi dell’UE (22 su 28)⁶, ma non in Italia.

⁵ Cfr. ad es. le valutazioni di Monacello, 2018.

⁶ Può essere utile richiamare la situazione nei 28 paesi membri dell’UE (inclusa la GB, prima della Brexit), distinguendo tra paesi nei quali la copertura della contrattazione collettiva è elevata, da quelli in cui è media o bassa⁶. Tra i paesi dell’UE ad alta copertura dei contratti collettivi, Austria, Danimarca, Finlandia, Svezia e Italia non hanno il SML, mentre questo è previsto in Francia, Spagna, Belgio e Olanda. Tra i paesi in cui la copertura contrattuale è media (Germania, Grecia, Croazia, Lussemburgo, Malta, Lussemburgo, Romania, Portogallo) solo Cipro non ha il SML. In tutti gli altri paesi dell’UE (inclusa la GB), nei quali è molto bassa o assente la copertura contrattuale, è previsto il SML. Garnerò, 2018.

Dalle nostre parti la discussione sul SML ha recentemente ripreso fiato, grazie anche al rilancio dell'argomento in campagna elettorale da parte di Matteo Renzi, che ha proposto un SML orario di 9 euro, attirandosi giudizi critici da più parti. Ma quella cifra non era un'invenzione fantasiosa dell'ex segretario del PD: era stata indicata da Tito Boeri, presidente dell'INPS, nella relazione annuale presentata alle Camere nel luglio scorso⁷.

In quella relazione Boeri ha affermato che introdurre il SML (oltre a favorire il decentramento della contrattazione collettiva, eccessivamente centralizzata nel nostro paese) offrirebbe uno zoccolo retributivo minimo per un numero crescente di lavoratori che sfugge alle maglie della contrattazione: numero non determinabile, data l'incertezza dei dati sulla effettiva "copertura" assicurata dalla contrattazione collettiva (tornerò tra un attimo su questo punto, centrale nella discussione sul salario minimo legale). Le premesse per introdurre il SML – secondo Boeri – ci sono già: la legge infatti ha fissato per il CPO una retribuzione minima oraria di 12 euro per il datore di lavoro, 9 per il lavoratore al netto dei contributi, per un minimo di 36 euro, pari a 4 ore giornaliere⁸.

L'osservazione è acuta, ma non sembra avere riscosso un generale plauso: l'opposizione al salario minimo legale resta forte. In ogni caso vale la pena di segnalare che nei paesi nei quali è previsto, il SML si colloca in generale tra il 40 e il 60% del salario mediano (in alcuni paesi è ridotto per i giovani e gli apprendisti); in Italia queste percentuali significano tra 5 e 7 euro l'ora; i 9 euro proposti si collocherebbero al 75% del salario mediano. Laddove il SML esiste, la decisione sul valore è politica, ma per lo più è concertata con le parti sociali.

2.1. Il salario minimo legale: a che punto siamo

Le ragioni che militano a favore dell'introduzione del SML stanno nei dati sommariamente riportati sopra sulla massa di *working poors* e sul vasto fenomeno dell'*in-work poverty*: la frammentazione e precarizzazione del lavoro; i bassi salari nelle aree non coperte dai CCNL stipulati da organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative; la (rilevante) violazione dei CCNL, accettata dai lavoratori privi di potere negoziale e non contrastata da un sistema di vigilanza inadeguato. Ad opporsi all'introduzione del SML sono soprattutto i sindacati dei lavoratori, ma non solo, perché anche dalla parte dei datori di lavoro vengono obiezioni pesanti, di segno non troppo diverso.

⁷ Ancor prima, l'argomento era stato rilanciato dal M5S: nelle pieghe del d.d.l. sul reddito di cittadinanza (di cui dirò oltre) depositato in Senato nel 2013, un articolo (art. 19) prevedeva l'introduzione del salario minimo legale, fissato a 9 euro l'ora. Tuttavia la proposta non era stata messa in grande evidenza nella campagna elettorale.

⁸ Ma, aggiungiamo, il compenso annuo – con lo stesso datore di lavoro – per il lavoratore non può superare 2.500 euro e il limite è di 280 ore annue. Il datore di lavoro, per tutti i prestatori di lavoro occasionale non può superare i 5.000 euro.

Per orientarsi nella discussione occorre intanto premettere che un intervento del legislatore che introducesse anche in Italia, come già avviene in altri Paesi, il SML sarebbe non solo legittimo, ma conforme al principio della sufficienza della retribuzione dettato dall'art. 36 Cost.

Benché di questo intervento legislativo si discutesse da tempo, prospettive concrete si sono aperte solo con la legge-delega n. 183/2014 (c.d. *Jobs Act*), che prevedeva (art. 1, comma 7, lett. g) l'introduzione «eventualmente anche in via sperimentale», del *compenso orario minimo*, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di *lavoro subordinato* [nonché fino al loro superamento, ai *rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*], «nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, previa consultazione delle parti sociali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». La delega non è stata esercitata; ma la previsione di un SML limitato ai soli settori non regolati dai contratti collettivi apre molti interrogativi, che potrebbero tornare in considerazione ove una formulazione simile venisse riproposta in questa legislatura (ma da quale Governo? mi domando).

a) Un primo interrogativo riguarda la definizione della “copertura” garantita dal contratto collettivo.

Anzitutto occorre tenere presente che, anche nei settori (ma sarebbe più corretto parlare di “categorie”) dove sono presenti i contratti collettivi, tali contratti non sono dotati di efficacia *erga omnes*, e di conseguenza possono non essere applicati dai datori di lavoro non iscritti alle organizzazioni stipulanti. Dunque che il settore sia regolato dal contratto collettivo non significa che il contratto collettivo sia anche applicato. È ben vero che, secondo una giurisprudenza consolidata da oltre 60 anni, ai fini della determinazione della “giusta retribuzione” di cui all'art. 36 Cost., costituisce un *parametro di riferimento* il contratto collettivo di categoria non applicabile nella specie; cosicché fino ad ora la “via italiana” al salario minimo è passata attraverso l'applicazione diretta o indiretta (via art. 36 Cost.) dei contratti collettivi di categoria⁹.

Si tratta però di una via tutt'altro che sicura, perché anche laddove i CCNL esistono, l'applicazione delle retribuzioni tabellari non è garantita: da un lato, secondo la giurisprudenza, i minimi salariali previsti dalla contrattazione collettiva costituiscono un parametro (*non vincolante*) della retribuzione proporzionata e sufficiente ai sensi dell'art. 36 Cost.; d'altro lato l'applicazione della retribuzione contrattuale non è automatica, perché

⁹ La dottrina sottolinea come l'orientamento della giurisprudenza consenta di valorizzare lo stretto collegamento tra gli artt. 36 e 39 Cost., affidando appunto all'autonomia collettiva la funzione di determinare i livelli salariali minimi. Tale funzione non deve essere tuttavia intesa come riserva esclusiva di competenza: lo ha detto con chiarezza la Corte cost., in varie occasioni.

deve essere richiesta al giudice dal lavoratore (il lavoratore debole resta perciò soggetto al potere discrezionale del datore di lavoro: si calcola che il 20% dei lavoratori a tempo pieno sia pagato meno dei minimi tabellari).

Un'applicazione indiretta, ma automatica dei contratti collettivi si verifica solo nel calcolo dei contributi previdenziali e assistenziali. La retribuzione è quella prevista oltre che da leggi e regolamenti, dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale; in caso di pluralità di contratti per la medesima categoria, il contratto stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. E tuttavia (anche a prescindere dall'evasione contributiva) può non esservi corrispondenza tra base di calcolo dei contributi e retribuzione effettiva.

L'efficacia limitata (non *erga omnes*) dei contratti collettivi non è il solo problema. Un problema di grandi dimensioni, confermato dai dati diffusi di recente dal CNEL, è la presenza di una nuova contrattazione collettiva (stimata intorno ai 2/3 degli oltre 800 CCNL depositati): si tratta spesso di contratti "pirata", stipulati tra organizzazioni datoriali e sindacati poco rappresentative (specialmente nel settore dei servizi), al ribasso e concorrenti – mediante il ritaglio dell'ambito di applicazione – rispetto ai CCNL di categoria stipulati da parti rappresentative (su entrambi i fronti); i contratti pirata contribuiscono ad erodere la copertura dei CCNL di categoria e dei minimi retributivi, rendendo anche più difficile il compito del giudice chiamato a valutare la conformità della retribuzione ai canoni di proporzionalità e sufficienza fissati dall'art. 36 Cost.¹⁰.

b) Un secondo interrogativo riguarda la coesistenza tra salario minimo contrattuale e SML. La definizione di un SML, da applicarsi esclusivamente ai rapporti di lavoro non regolati da un contratto collettivo (applicato o no), creerebbe un sistema "duale" di salario minimo: sistema non illegittimo (perché l'art. 39 Cost. non assegna competenza esclusiva all'autonomia collettiva in materia salariale), ma dal quale potrebbero derivare conseguenze negative sui già difficili assetti della contrattazione collettiva.

Il problema dell'eventuale impatto negativo sulla "tenuta" della contrattazione collettiva è alla base della opposizione dei sindacati all'introduzione del SML. Infatti, ove il SML fosse inferiore al salario contrattuale mediano, i datori di lavoro potrebbero essere indotti alla "fuga" dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, cosicché la legge finirebbe per deprimere la funzione della contrattazione nazionale come fonte privilegiata della definizione dei livelli salariali. Ove fosse superiore, sarebbero i lavoratori a non essere interessati alla copertura contrattuale, e questo potrebbe comportare il calo del tasso di sindacalizzazione. I sindacati dei lavoratori temono, oltre alla perdita di iscritti, la perdita di ruolo del

¹⁰ Cfr. Olini, 2017.

contratto nazionale; le associazioni dei datori di lavoro temono un SML troppo alto, e comunque la perdita di ruolo e di iscritti.

Queste obiezioni paiono superabili a quanti esprimono parere favorevole all'introduzione del SML (così, ad esempio T. Boeri): oltre ad assicurare protezione ai lavoratori più deboli (l'obiettivo di porre un argine alla deriva dei bassi salari non è di poco conto)¹¹, il SML potrebbe costituire un fattore di accelerazione del processo di riorganizzazione del sistema contrattuale, favorendo un decentramento contrattuale capace (mediante aumenti salariali aziendali legati alla produttività) di superare gli effetti economici negativi (la sommatoria dei trattamenti) di un sistema contrattuale a due livelli (*two-tier system*).

Ma, come osserva Dell'Aringa¹², benché l'ipotesi che l'introduzione del SML indebolisca il ruolo dei sindacati e delle associazioni datoriali non sia suffragata dalla ricerca empirica, è tuttavia un dato di fatto che questa convinzione è largamente diffusa all'interno delle parti sociali del nostro paese.

Le parti sociali, infatti, mostrano di non aver cambiato idea sull'autosufficienza della disciplina contrattuale dei salari. Il recente accordo (denominato "patto per la fabbrica") stipulato da CGIL, CISL, UIL e Confindustria, oltre a porsi l'obiettivo di disboscare la giungla contrattuale, "pesando" finalmente anche la rappresentatività delle associazioni datoriali, e garantendo per questa via una maggiore estensione ai CCNL di categoria (o settore) stipulati da parti rappresentative, fissa nuove regole in materia salariale che dovrebbero favorire il decentramento contrattuale nell'ambito di un *two-tier system* organizzato¹³.

Dal punto di vista politico l'ostacolo dell'opposizione delle parti sociali pare difficilmente sormontabile. Ma se anche si riuscisse a superare l'ostacolo, resterebbe aperto almeno un interrogativo: risolve il SML i problemi del "lavoro povero"? Solo in parte, perché i problemi del lavoro povero si collocano a monte del salario, e trovano causa nelle politiche del lavoro degli anni 2000 con le quali si è data risposta al grande problema della trasformazione del lavoro che determina l'emorragia dei posti di lavoro dignitoso¹⁴; risposta che essenzialmente consiste nella moltiplicazione delle possibilità di occupare sempre meno lavoratori (la flessibilità gestionale, che consente di intensificare il lavoro, aumentando l'orario, e la flessibilità in uscita, che rende facili e poco costosi i

¹¹ Lo sottolinea Lucifora, 2017, p. 401.

¹² Dell'Aringa, 2017, p. 446). Cfr. anche Lucifora, 2017.

¹³ L'accordo introduce la distinzione tra TEM (trattamento economico minimo: minimi salariali variabili secondo l'indice IPCA, definiti a livello nazionale di categoria) e TEC (trattamento economico complessivo): nel TEC entrano i minimi, le componenti aggiuntive (incluso il welfare) eguali per tutti a livello nazionale di categoria, le componenti eccedenti la somma di TEM + TEC nazionali) negoziate a livello aziendale.

¹⁴ L'emorragia colpisce, a fronte della meccanizzazione della produzione, soprattutto la fascia della media specializzazione; così Ferrante, 2016, p. 447.

licenziamenti) e di occupare i lavoratori in “lavoretti”, poveri e senza dignità (la flessibilità in entrata).

Certo, il SML potrebbe contribuire a rendere il lavoro (almeno quello emerso) meno povero; ma anche 9 euro l’ora, se uno riesce a lavorare solo qualche ora la settimana se gli va bene, non risolvono il problema: il lavoro in sé è meno povero, ma il lavoratore (occupato) continua ad essere povero.

3. Il reddito minimo garantito (RMG). Ce lo chiede l’Europa, ma anche la Costituzione

Se il SML in Italia non c’è (e dubito che possa esserci a breve, vista la situazione politica), solo dall’inizio di quest’anno le cose hanno cominciato ad andare un po’ meglio per quanto riguarda le misure legislative di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. Si tratta delle misure di sostegno del reddito di quella parte di popolazione (singoli individui e famiglie) che versa in stato di povertà assoluta o relativa: disoccupati, inoccupati, inattivi, ma anche, come ho detto sopra, occupati con retribuzioni al di sotto del 60% del reddito mediano equivalente annuale (meno di 830 euro al mese). Queste misure hanno diverse etichette: reddito minimo garantito, reddito di inclusione, reddito cosiddetto di cittadinanza, fino agli ancora fumosi reddito di dignità e al reddito di accompagnamento al lavoro. Non fa parte del gruppo una misura diversa da tutte le altre, universale, non selettiva e non condizionata, nota come reddito di base (*basic income*), ispirata ai valori della libertà (anche *dal* lavoro) e della dignità (anche *del* lavoro): ne parlerò brevemente nella parte finale di questa lezione.

Partiamo da quanto già esiste in Italia (ma solo dall’inizio di quest’anno). Il nostro paese arriva con grande ritardo ad adottare una misura di contrasto alla povertà riconducibile alla categoria (a largo spettro) del RMG. Ritardo colpevole, giacché per una volta tanto la frase “ce lo chiede l’Europa” non ha il suono sinistro dell’imposizione di un’austerità socialmente insostenibile.

L’UE non ha messo in campo strumenti di *hard law* nei confronti degli Stati membri, ma con l’art. 34.3 CDFUE¹⁵ (che trova ispirazione negli artt. 30 e 31 della Carta sociale europea) la lotta all’esclusione sociale e il riconoscimento del diritto ad una esistenza dignitosa sono entrati a far parte

¹⁵ «Al fine di lottare contro l’esclusione sociale e la povertà, l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell’Unione e le legislazioni e prassi nazionali». Cfr. Orlandini, 2017, pp. 643 ss. Nella sentenza *Kamberaj* (CGE 24 aprile 2012, C-571/10) la Corte ha richiamato l’art. 34.3, per interpretare una norma di diritto derivato (in materia di alloggio): Bronzini, 2014.

del diritto dell'UE. Inoltre, benché l'art. 34.3 non possa trovare applicazione diretta in mancanza di strumenti attuativi di diritto derivato (una *Framework Directive*, che potrebbe trovare base nell'art. 153, lett. h, TFUE, non è mai stata emanata), l'obiettivo di sottrarre alla povertà 20 milioni di persone è previsto nella Strategia Europa 20-20. La realizzazione di questo ambizioso obiettivo è affidata al *soft law*, vale a dire all'implementazione delle raccomandazioni indirizzate dal Consiglio agli Stati membri (racc. 92/441CEE, voluta da Delors; racc. 2008/846 CE) cui si aggiungono tre risoluzioni del Parlamento europeo. Protezione e inclusione sociale sono inserite tra i principi e i diritti sanciti nella recente raccomandazione della Commissione intitolata *Istituzione del pilastro europeo dei diritti sociali*¹⁶; per quanto la stessa Commissione chiarisca che i diritti sociali del *Pilastro* non sono direttamente applicabili, il loro riconoscimento pare tuttavia destinato ad «influenzare, di fatto e significativamente, le politiche legislative dei singoli Stati»¹⁷.

“Ce lo chiede l'Europa”, ma ce lo chiede anche la nostra Costituzione. Che il RMG debba entrare a far parte delle misure che lo Stato italiano è tenuto ad adottare è deducibile, oltre che dagli artt. 3, comma 2, e 2 (nel riferimento ai doveri inderogabili di solidarietà sociale), anche e soprattutto dall'art. art. 38, letto evolutivamente anche alla luce dell'art. 34.3 CDFUE. Superando in via interpretativa, come la dottrina suggerisce da tempo, il riferimento dell'art. 38 ai soli inabili al lavoro, si può leggere nel primo comma dell'art. 38 la previsione del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, riconosciuto a chiunque si trovi in condizioni di debolezza economica e sociale e sia sprovvisto, indipendentemente dalla inabilità al lavoro, di mezzi necessari per vivere¹⁸.

3.1. Il reddito di inclusione (REI)

Preceduta dall'adozione di due misure (la *social card* e il SIA [sostegno per l'inclusione attiva], ora sostituite)¹⁹, la tardiva risposta italiana alla pressione esercitata dall'UE (Italia e Grecia erano rimaste buone ultime nella introduzione del RMG) è contenuta nella legge 15 marzo 2017, n. 33, con la quale il Governo è stato delegato ad emanare «norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali», prevedendo l'adozione di una disciplina del reddito in inclusione «misura nazionale di contrasto alla povertà (...) e dell'esclusione sociale»; tale misura è definita «livello essenziale delle

¹⁶ COM (2017) 250 del 26 aprile 2017. Cfr. Alaimo, 2017.

¹⁷ Alaimo, 2017, p. 422.

¹⁸ Così ancora Alaimo, 2017, p. 431, citando S. Rodotà, 2012. Più ampiamente Tripodina, 2016.

¹⁹ L'ASDI [assegno di disoccupazione] è invece assorbito dal REI.

prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale»²⁰. La delega relativa al REI è stata esercitata (con d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147); per quanto riguarda le altre deleghe, nel decreto sono contenute solo alcune disposizioni relative al riordino dei servizi sociali. Molti problemi di riordino delle prestazioni e di ristrutturazione dei servizi coinvolti restano dunque sul tappeto.

Non è possibile entrare nei dettagli della disciplina contenuta nel lungo decreto delegato; mi soffermo solo sui punti essenziali, rispetto ai quali sono possibili alcune osservazioni critiche.

Il REI (che non qualifica più l'inclusione come attiva, ma di inclusione attiva si tratta) è una misura selettiva (selettiva in ordine al possesso dei requisiti richiesti per avervi accesso) e condizionata nella entità e nella sua stessa permanenza al rispetto di comportamenti dovuti (a seguito della sottoscrizione del "progetto personalizzato"). Il richiedente è il singolo (italiano, cittadino UE, o cittadino di paesi terzi con permesso di soggiorno a lungo termine, residente continuativamente in Italia da almeno due anni), ma il REI riguarda invece il nucleo familiare, al quale si riferiscono i requisiti economici (i requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare verranno meno dal 1° luglio 2018)²¹.

I requisiti economici sono i seguenti: un valore ISEE in corso di validità non superiore a 6mila euro; un valore ISRE (l'indicatore reddituale dell'ISEE, ossia l'ISR diviso la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni) non superiore a 3mila euro; un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20mila euro; un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola). Per accedere al REI è inoltre necessario che ciascun componente del nucleo familiare: non percepisca già prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria; non possieda autoveicoli e/o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 24 mesi antecedenti la richiesta (sono esclusi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità); non possieda navi e imbarcazioni da diporto.

²⁰ La definizione serve a ricondurre la materia nella competenza dello Stato, ma non risolve tutti i problemi di coordinamento con la legislazione concorrente delle Regioni, in alcune delle quali esistono esperienze di rilievo in materia di intervento a favore delle persone e delle famiglie povere.

²¹ I requisiti sono i seguenti: presenza di un minorenni; presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore o un suo tutore; presenza di una donna in stato di gravidanza accertata (nel caso in cui sia l'unico requisito familiare posseduto, la domanda può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto e deve essere corredata da documentazione medica rilasciata da una struttura pubblica); presenza di una persona di età pari o superiore a 55 anni che si trovi in stato di disoccupazione.

Il REI, che è compatibile con lo svolgimento di attività lavorativa di uno o più componenti del nucleo familiare (fermi restando i requisiti economici), è a termine (18 mesi, prorogabili al massimo per altri 12); il valore del sussidio è basso, molto al di sotto del valore individuato per la stima della soglia di povertà relativa (da 187,50 euro mensile per la persona singola a 539,82 per un nucleo familiare di 6 o più componenti); il valore è inoltre ridotto dell'importo mensile degli eventuali trattamenti assistenziali percepiti dalla famiglia nel periodo di fruizione del REI, esclusi quelli non sottoposti al *means test* (prova dei mezzi).

Il REI è erogato dall'INPS, che invia a Poste Italiane la disposizione di accredito. Poste emette la Carta REI e tramite lettera invita il beneficiario a recarsi presso qualunque ufficio postale abilitato al servizio per il ritiro (per il quale è necessario attendere il PIN). Si tratta ancora una volta di una carta acquisti alimentata direttamente dallo Stato, che consente anche prelievi limitati di denaro contante (fino ad un massimo di 240 euro mensili).

Il REI è caratterizzato da forte condizionalità, intendendo per condizionalità l'imposizione di «condizioni di tipo prestazionale al beneficiario (...), chiedendogli di svolgere lavori o attività di pubblica utilità»²². Queste condizioni sono fissate nel “progetto personalizzato”, che deve essere sottoscritto da tutti i componenti del nucleo familiare (la sottoscrizione del progetto è la condizione di accesso al beneficio); il progetto, basato su una valutazione detta “multidimensionale” del bisogno, viene predisposto dai servizi sociali del Comune, che operano in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit.

Il Progetto riguarda l'intero nucleo familiare e prevede specifici impegni che vengono individuati da operatori sociali opportunamente identificati dai servizi competenti, sulla base di una valutazione delle problematiche e dei bisogni. La valutazione prende in considerazione diverse dimensioni: le condizioni personali e sociali; la situazione economica; la situazione lavorativa e il profilo di occupabilità; l'educazione, l'istruzione, la formazione; la condizione abitativa; le reti familiari, di prossimità e sociali. Se in fase di analisi preliminare emerge che la situazione di povertà è esclusivamente connessa alla mancanza di lavoro, il Progetto personalizzato è sostituito dal Patto di servizio o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione (varie misure di politica attiva del lavoro, in capo ai Centri per l'impiego, previste dai decreti attuativi del *Jobs Act* - d.lgs. 150/2015, artt. 20 e 23).

I punti critici della disciplina del REI riguardano le condizioni poste per l'accesso al sussidio (anche trascurando i requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare, molto opinabili, ma destinati a venir meno).

²² Tripodina, 2016, p. 741.

a) I requisiti economici (ISEE, ISRE, patrimonio immobiliare e mobiliare), restringono fortemente la platea dei possibili beneficiari, e inoltre, essendo riferiti non al singolo, ma al nucleo familiare rischiano di far perdere il sussidio in caso di incremento del reddito familiare, intrappolandolo sulla soglia di povertà. I dati sui primi tre mesi di applicazione, resi noti in questi giorni dal Governo Gentiloni e dall'INPS, ci dicono che, rispetto ad una platea potenziale di 4,7 milioni di poveri assoluti, usufruiscono del REI 900.000 persone (250.000 famiglie, contro 1,6 milioni).

b) L'entità del sussidio è molto bassa; lo stanziamento di 2 miliardi di euro è assolutamente insufficiente (ce ne vorrebbero almeno 7).

c) La durata è limitata nel tempo e prescinde dal permanere della condizione di povertà del nucleo familiare.

d) La condizionalità è "forte": sono infatti previste sanzioni (graduali, fino alla perdita del sussidio, con disattivazione della Carta REI) per il mancato rispetto degli impegni specificati nel progetto sottoscritto. Da notare: se l'impegno consiste nell'accettazione di un'offerta di lavoro "congrua" (ai sensi dell'art. 25, d.lgs. n. 150/2015)²³, la mancata accettazione da parte «anche di un solo componente del nucleo familiare» comporta la perdita del beneficio e anche la perdita dello stato di disoccupazione. Tenuto conto della condizione di estrema debolezza delle persone alle quali il REI si rivolge, a me pare che non sia davvero scongiurato il rischio dell'accettazione forzata di lavori non dignitosi.

e) *Last but not least*, la condizionalità è connessa alla valutazione non della situazione del singolo richiedente, ma del bisogno del nucleo familiare nel suo complesso: la Carta Rei è assegnata al "capofamiglia" per sé e per l'intero nucleo familiare, ma il progetto "multidimensionale", crea obblighi in capo a tutti i componenti del nucleo familiare occupabili. Peraltro, tenuto conto che, nella maggior parte dei casi, si tratterà di nuclei familiari con scarse competenze e attitudini lavorative, grava sui servizi sociali del Comune (e per gli altri servizi competenti chiamati in causa: *in primis* i Centri per l'impiego) il compito, davvero improbo, di trovare la strada per l'inserimento, o il reinserimento nel mercato del lavoro di una o più persone. Ma anche laddove i servizi competenti dessero garanzie di rapidità ed efficienza (e non è così) il funzionamento del REI è indubbiamente legato ad una burocrazia pervasiva e invasiva, che non solo ne mette a

²³ D. lgs. n. 150/2015, art. 25, *Offerta di lavoro congrua*: «Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla definizione di offerta di lavoro congrua, su proposta dell'ANPAL, sulla base dei seguenti principi: a) coerenza con le esperienze e le competenze maturate; b) distanza dal domicilio e tempi di trasferimento mediante mezzi di trasporto pubblico; c) durata della disoccupazione; d) retribuzione superiore di almeno il 20 per cento rispetto alla indennità percepita nell'ultimo mese precedente, da computare senza considerare l'eventuale integrazione a carico dei fondi di solidarietà, di cui agli articoli 26 e seguenti del decreto legislativo attuativo della delega di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 183 del 2014».

rischio il funzionamento, ma rappresenta il costo (sociale e morale) di questa, come in genere di tutte le misure selettive e condizionate ²⁴.

5. Il reddito di cittadinanza (REC) proposto dal M5S

Il REI esiste da pochi mesi, e già si profila (dopo il risultato delle elezioni del 4 marzo scorso) la possibile (ma non so quanto probabile) adozione di una nuova misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: il (cosiddetto) reddito di cittadinanza (REC), sbandierato dal M5S come pilastro del proprio programma politico²⁵. In questi giorni di trattative per la formazione del Governo si è aggiunta la proposta (da parte della Lega) di un "reddito di accompagnamento al lavoro": non molto diverso nella sostanza dal REC, ma configurato come prestito d'onore di durata determinata (tre anni). Troppo presto comunque per prenderlo sul serio.

Per ora mi soffermo sul d.d.l. n. 1148/2013 depositato dal M5S in Senato nella scorsa legislatura (perché dispongo di un testo su cui ragionare): ma sono certa che, ove dalle promesse elettorali si passasse ai fatti, quel testo dovrebbe essere ampiamente riveduto sotto molti aspetti tecnici (e non solo) e corretto al ribasso, per ridurne i costi difficilmente sostenibili.

Ho parlato di "cosiddetto" reddito di cittadinanza, perché quello progettato dal M5S è un RMG selettivo (non diversamente dal REI) e non un reddito di base individuale, universale e incondizionato (questo sì "di cittadinanza" in senso proprio); è un sussidio (fondamentalmente di disoccupazione) erogato al singolo o al nucleo familiare che versino in situazione di povertà assoluta o relativa; è (più accentuatamente del REI) una misura che affida l'inclusione sociale all'inserimento nel lavoro e condiziona alla disponibilità al lavoro l'erogazione del sussidio.

Ciò detto, le differenze rispetto al REI sono di non poco conto.

A) La prima differenza riguarda i costi: il costo complessivo del REC (valutato tra 14 e 30 o 35 miliardi di euro: il costo cresce se si considerano, oltre quelli del beneficio economico, gli altri costi connessi). Le ragioni dell'aumento notevole dei costi rispetto al REI stanno:

a) nell'allargamento della platea dei beneficiari. Secondo la proposta del M5S, infatti, potrebbero accedere alla misura tutti i maggiorenni (italiani europei o provenienti da paesi extra-europei firmatari di accordi di reciprocità in materia di previdenza sociale) residenti in Italia, disoccupati e inoccupati con un reddito annuo netto (come risultante dall'ISEE e non anche dall'ISRE) inferiore ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare, pari a 9748 euro nel 2016 (per il 2014 il valore era 780 euro mensili massimi per un singolo [nel 2016 sono 830], fino a 1.638 euro per

²⁴ Van Parijs, Vanderborght, 2017, p. 47.

²⁵ Nota giustamente Chiara Saraceno, 2018, che l'aver accreditato che la loro proposta fosse quella di un vero reddito di cittadinanza ha contribuito certamente al successo elettorale del M5S.

una coppia con due figli minori: il calcolo sul nucleo familiare tiene conto delle economie di scala). Del sussidio (nella forma di integrazione al reddito da lavoro o della pensione) possono beneficiare anche occupati e pensionati. Il sussidio spetta dunque a singoli e nuclei familiari in povertà assoluta e relativa: almeno 9 milioni di persone (Bankitalia calcola a rischio di povertà il 23% della popolazione, che diventa il 30% tra i giovani e il 40% al sud);

b) nella durata: a differenza del REI, il REC non ha limiti fissi di durata, essendo prevista la sua erogazione fino a che il bisogno persiste. Scrive Chiara Saraceno ²⁶«Il principio in sé è condivisibile (ed è adottato nella maggioranza delle democrazie occidentali) (...) Ma se considerato insieme al grande numero dei potenziali beneficiari, alla difficoltà di approntare per ciascuno di loro un progetto lavorativo realistico e che li porti a superare la soglia di povertà posta relativamente molto in alto, il principio rischia di trasformare questa forma di sostegno al reddito in un contributo permanente». E questo è ciò che induce i critici del REC a qualificarlo come misura di puro assistenzialismo (per sfaccendati stravaccati sul divano, che magari arrotondano il magro sussidio con qualche lavoretto in nero).

B) La seconda differenza dal REI riguarda la condizionalità: nel progetto del M5S l'erogazione del sussidio è condizionata, più strettamente e rigidamente rispetto al REI, ad una serie di obblighi connessi all'inserimento nel mercato del lavoro e all'occupazione: la rigida condizionalità smentisce le critiche di "assistenzialismo", ma ne legittima altre. Il potenziale beneficiario del REC deve iscriversi al CPI competente per territorio; deve dichiarare la propria disponibilità al lavoro e a seguire percorsi di inserimento lavorativo (formazione professionale; anche istruzione secondaria nel caso dei giovani tra 18 e 25 anni); deve impegnarsi attivamente nella ricerca di un lavoro (con il supporto del CPI). In aggiunta, deve anche mettere a disposizione una parte del proprio tempo per partecipare a progetti di pubblica utilità nel comune di residenza: insomma il sussidio deve guadagnarselo anche usando il tempo libero per rendersi utile. Un atteggiamento negativo in tre colloqui di lavoro, il rifiuto della terza offerta di lavoro "congrua", le dimissioni volontarie per due volte nell'anno solare, fanno decadere dal beneficio.

C) Una terza e non minore differenza dal REI riguarda il modo di erogazione del REC: in contanti o con accredito in c/c o su carta prepagata del beneficiario. Rispetto alla Carta REI (una carta acquisti che somiglia non poco alla *social card*) il sussidio in denaro amplia certamente i margini di libertà del beneficiario, non offende la dignità, riduce il peso della burocrazia.

Accomuna invece il REC al REI il peso scaricato da entrambe le misure di contrasto alla povertà sui servizi pubblici competenti alla "profilazione" e all'avviamento al lavoro dei beneficiari e sui CPI in primo luogo: organismi

²⁶ Saraceno, 2018.

per lo più fallimentari (specie al sud), «con pochi addetti, e soprattutto privi di quelle competenze e di quegli strumenti in grado di incrociare realmente domanda e offerta di lavoro»²⁷. In ambedue i casi il funzionamento della misura di sostegno non solo è legato alla efficienza della burocrazia, ma affida proprio alla burocrazia il compito di ingerirsi nella vita personale delle persone povere, sottoponendole a controlli preventivi e *in itinere* (sull'adempimento degli obblighi ai quali è legato il sussidio). Senza fornire, specie alle donne, servizi sociali efficienti per poter accedere al lavoro.

Parlare di lavoro forzato è certamente eccessivo; ma il fantasma della costrizione ad accettare un lavoro purché sia aleggia sul REI come sul REC: la “congruità” dell’offerta di lavoro è ancora troppo vaga, e pare riferita più alla retribuzione oraria minima che non alle reali condizioni di lavoro.

6. Il reddito di base (RB). Il fascino dell’utopia

Ho parlato sin qui delle misure esistenti e di quelle (forse) prossime venture; vale la pena di dedicare le battute finali di questa lezione ad un modello alternativo di intervento: si tratta del reddito di base (*basic income*), di cui molto si parla negli ultimi tempi anche dalle nostre parti, grazie specialmente al successo dell’economista e filosofo Van Parijs, alle iniziative del BIEN di cui è promotore, nonché del BIN Italia²⁸. Il successo del suo maggiore teorico ha reso celebre questo modello e la sua icona: quel “surfista di Malibu” che preferisce non lavorare e contentarsi del sussidio per poter fare ciò che gli piace²⁹.

Le idee che ispirano i teorici del *reddito di base* (RB) vengono da lontano e hanno trovato molti sostenitori anche in tempi assai più vicini a noi³⁰. Ma non hanno avuto altrettanto successo pratico: fino ad ora il *basic*

²⁷ Ruffolo, 2018.

²⁸ BIEN: *Basic Income Earth Network*. Definisce Van Parijs una star G. Perazzoli, *Reddito di cittadinanza*, in *Nonmollare*, 19 marzo 2018. Il BIN Italia ha curato la pubblicazione del volume *Reddito per tutti. Un’utopia possibile*, Manifestolibri, Roma, 2009, su cui ampiamente Bronzini, 2011.

²⁹ Van Parijs, Vanderborght, 2017, pp. 179 ss. Il surfista di Malibu è usato dagli autori per discutere sulla compatibilità del *basic income* con la teoria della giustizia distributiva di J. Rawls. La frase di Rawls contestata è la seguente: «chi passa tutto il giorno a fare surf sulle spiagge di Malibu dovrebbe trovare il modo di mantenersi e non avrebbe diritto a risorse pubbliche»: ma, replicano Van Parijs e Vanderborght, proprio in base al principio di differenza, teorizzato da Rawls, interpretato come eguaglianza di opportunità e non includendo il tempo libero tra i vantaggi (reddito virtuale), le persone senza lavoro (volontariamente o involontariamente) dovrebbero avere diritto ad un sussidio. I “vagabondi della spiaggia” sono l’esempio usato per discutere la teoria della giustizia di R. Dworkin, nel capitolo dedicato al confronto con l’egualitarismo liberale.

³⁰ Van Parijs, Vanderborght, 2017, pp. 115 ss., nel capitolo intitolato “La storia: da sogno utopico a movimento globale” ricostruiscono il percorso dell’idea del reddito di base,

income è attuato solo in Alaska e conosce una prima, molto limitata, sperimentazione in Olanda e Finlandia; le probabilità di vederlo largamente realizzato sono assai scarse, per ragioni di costi, ma anche per altre ragioni, non ultima quella etica (il lavoro come dovere sociale, per intendersi). Del resto, lo dice lo stesso Van Parijs, si tratta di un'utopia, e la sua realizzazione non potrà che essere molto graduale. Se mai ci sarà.

Riassumo i punti essenziali del modello teorico del RB, rinviando gli interessati alla lettura del libro di Van Parijs e Vanderbroght per i necessari approfondimenti sulla sostenibilità economica, etica e politica.

Il RB è concepito come diritto strettamente individuale, indipendente dalla composizione del nucleo familiare; è universale, non vincolato alla verifica della condizione economica; è incondizionato, libero dalla imposizione di obblighi da assolvere in cambio, cioè da prestazioni lavorative o dalla dimostrazione della disponibilità al lavoro. I suoi destinatari devono essere membri di una comunità territorialmente definita (condizione di residenza fiscale piuttosto che cittadinanza). L'importo del RB non è necessariamente eguale per tutti (può variare ad esempio in base all'età, o alle aree geografiche), ma in genere è uniforme; può variare nel tempo, ma deve rimanere tendenzialmente stabile e deve essere regolarmente pagato (in denaro; la promozione di servizi pubblici di varia natura non è esclusa, ma non fa parte del RB). Il RB è tassabile, ma con aliquota fissa e/o strettamente individuale (la tassazione applicata al reddito complessivo della famiglia penalizzerebbe le famiglie numerose); sostituisce solo i sussidi esistenti inferiori ad esso.

Il carattere strettamente individuale del RB significa che è pagato a ciascun individuo fin dalla nascita e indipendentemente dalla sua situazione familiare: a tutela della libertà di tutti e per distribuire il potere all'interno della famiglia, ma anche per promuovere la dimensione comunitaria, e stimolare la coabitazione (il RM attribuito al nucleo familiare scoraggia la convivenza, essendo più conveniente la condizione di singolo).

Il RB è universale, dunque è attribuito indifferentemente a ricchi e poveri, indipendentemente dal reddito che percepiscono da altre fonti: attraverso la tassazione dei redditi e dei consumi, chi guadagna e consuma molto finanzia il proprio RB e non solo il proprio. L'universalità del RB allevia la povertà, tutela la dignità dei poveri, e rende l'attribuzione del sussidio più efficiente e priva di costose complicazioni burocratiche.

Il RB individuale e universale non è condizionato: libera le persone dalla mancanza di denaro, ma anche dall'esclusione dal lavoro (per il periodo in cui è garantito un RM condizionato al reperimento di un posto di lavoro può infatti risultare più conveniente evitare di cercarlo). Godendo di una base su cui ciascuno può reggersi con sicurezza, l'accesso al lavoro (che incrementa

a partire da un pamphlet di Thomas Paine (1737-1809), figura di spicco del movimento rivoluzionario americano e francese, intitolato *La giustizia agraria*, indirizzato al legislativo e al direttorio esecutivo della repubblica francese.

il reddito) è stimolato; il RB contrasta però la “trappola del lavoro”, evitando di sovvenzionare (come avviene con i redditi condizionati) i lavori sottopagati e degradanti, ai quali il lavoratore può dire di no. La combinazione tra universalità e libertà da obblighi offre più possibilità di scelta alle persone che ne hanno meno. Si tratta di un *welfare attivo*, dicono Van Parijs e Vanderborght (2017, p. 47): «l’attivazione consiste nel rimuovere le trappole della disoccupazione e dell’emarginazione, e nel facilitare l’accesso delle persone all’istruzione, alla formazione e quindi a una molteplicità di attività pagate e non pagate. Si tratta di renderle libere di lavorare piuttosto che di forzarle a lavorare».

Mi fermo qui: non mi addentro nella discussione sulla sostenibilità economica del modello teorico del RB, perché non sono attrezzata per farlo. Mi interessa invece sottolineare i valori che sorreggono questo modello, che sono la libertà e la dignità delle persone; valori che nessuno potrebbe mettere in discussione, ma che, se incarnati dal surfista di Malibu, vanno a scontrarsi con due ostacoli: la ricchezza è prodotta dal lavoro; il cittadino ha il dovere sociale di essere laborioso.

Sul primo ostacolo mi limito a dire che, agli occhi di un profano, esso pare difficilmente sormontabile. Se a finanziare il RB è la fiscalità generale occorre produrre reddito imponibile, ed è il lavoro a produrne la parte preponderante. Tuttavia nel modello del RB di Van Parijs il surfista di Malibu è un paradosso, e l’idea di fondo non è ostile al lavoro; al contrario, il RB serve a promuovere il lavoro dignitoso, proponendo un modello di organizzazione sociale che va ben oltre la prospettiva del contrasto alla povertà.

Il secondo ostacolo chiama direttamente in causa gli artt. 1 e 4, comma 2, della Costituzione italiana. Non potendo dilungarmi sul punto, mi limito a poche considerazioni.

Per quanto riguarda l’art. 1, la formula “fondata sul lavoro” non è solo retorica costituzionale, come ritengono alcuni, perché ha anche una portata giuridica. Secondo alcuni interpreti il lavoro è il massimo valore riconosciuto, e dunque costituisce il principio giuridico fondamentale al quale tutti gli altri sono, o dovrebbero essere, subordinati. Ma non è questa l’opinione prevalente: secondo la Corte costituzionale, il lavoro è un valore primario della Repubblica democratica (dunque la centralità del lavoro è fuori discussione), ma non è un valore preminente, perché nella Costituzione sono ben presenti altri valori: ciò significa che, nonostante sia fondamentale, il valore del lavoro può cedere di fronte ad un altro valore pure costituzionalmente tutelato.

È strettamente connesso all’art. 1 il riconoscimento del diritto al lavoro sancito dall’art. 4, comma 1. Ma lo stesso art. 4, al comma 2, sancisce il «dovere di ogni cittadino di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Il dovere in questione è interpretato in genere

come un dovere morale. Si può tuttavia dire che il secondo comma dell'art. 4 contiene anche un principio giuridico, che può costituire il punto di partenza per la costruzione di vere e proprie regole di comportamento: ne abbiamo un esempio nella detrazione dalla indennità in caso di licenziamento ingiustificato di quanto il lavoratore avrebbe potuto percepire dedicandosi con diligenza alla ricerca di una nuova occupazione: così il comma 4 dell'art. 18 st. lav., come riformulato dalla legge n.92/2012 e, per il contratto a tutele crescenti, dall'art. 3, comma 2, d.lgs. n. 23/2015. L'art. 4, comma 2 non contiene però un dovere giuridico, e soprattutto non contiene un "dovere di lavorare" sanzionabile.

Conclusioni

Per quanto fascino eserciti l'utopia del RB, temo che sia necessario restare con i piedi per terra, e per farlo sia necessario continuare a ragionare in termini di misure di contrasto alla povertà condizionate. Anzi, analizzati (sia pure brevemente) il REI già esistente e il REC proposto dal M5S, sono arrivata alla conclusione che invece di buttare via il REI, che sta muovendo solo ora i primi passi, sarebbe meglio destinare ad esso molte più risorse, per farlo diventare «davvero una misura universalistica destinata a tutti i poveri assoluti»³¹, e per riuscire ad offrire, oltre al sostegno del reddito, le misure di accompagnamento al lavoro di chi è effettivamente occupabile. Costerebbe meno, e sarebbe più ragionevole.

Tuttavia, facendo tesoro di alcune indicazioni fornite dai teorici del RB, occorrerebbe riflettere seriamente sui limiti politici e tecnici delle misure messe attualmente in campo, per capire come sia possibile superarli. A partire da alcuni presupposti:

- la solidarietà sociale impone di garantire un RMG alle persone che versano in stato di povertà, non solo assoluta ma anche relativa, perché sempre di povertà si tratta;
- per solidarietà sociale non può intendersi l'elemosina di un sussidio, ma la creazione delle condizioni per rendere effettivi i diritti di libertà e dignità che sono di tutti;
- il lavoro mantiene un ruolo centrale come fattore di "partecipazione" economica e sociale (art. 3, comma 2, Cost.), ma la "cittadinanza laboriosa" scritta negli artt. 1 e 4 della nostra Costituzione non può implicare una costrizione (morale ed economica) al lavoro che offenda i diritti di libertà e dignità delle persone;
- la liberazione dalla condizione di povertà è la preconditione per l'effettività dei diritti fondamentali della persona. La considerazione del nucleo familiare ha senso per quantificare l'entità del sussidio, perché la composizione del nucleo familiare può aggravare la povertà, mentre la solidarietà e l'economia di scala possono invece mitigare lo stato di

³¹ C. Saraceno (*La Repubblica*, 28.3.2018), di cui condivido il giudizio.

bisogno: ma la persona (come individuo) deve restare al centro dell'intervento di sostegno.

Di questo sono profondamente convinta; penso soprattutto alle donne e all'importanza, per la loro libertà e dignità, di poter godere di un proprio, individuale sostegno del reddito. Lo diceva Virginia Woolf un secolo fa o quasi (era il 1928)³²: con cinquecento sterline l'anno e una stanza tutta per sé anche la sorella di Shakespeare sarebbe diventata poeta.

Riferimenti bibliografici

- Alaimo A. (2017), *Il reddito di inclusione attiva: note critiche sull'attuazione della legge n. 33/2017*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2017, p. 419.
- Baldini M. (2018), *Dati Banca d'Italia: una lenta risalita*, www.lavoce.info, 16.03.2018.
- Bronzini G. (2011), *Il reddito di cittadinanza*, Gruppo Abele, Torino, 2011.
- Bronzini G. (2014), *Che fine ha fatto il reddito garantito?*, in *rivista giuridica del lavoro*, 2014, I, p. 335.
- Dell'Aringa C. (2017), *Dai minimi tabellari ai salari di garanzia*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu (2017), p. 437.
- Dell'Aringa C., Lucifora C., Treu T. (2017) (a cura di), *Salari, produttività, disuguaglianze. Verso un nuovo modello contrattuale?*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrante V. (2016), *A proposito del disegno di legge governativo sul contrasto alla povertà*, in *Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2016, p. 447.
- Garnero A. (2018), *Chi ha paura del salario minimo*, in www.lavoce.info, 16.01.18.
- Lucifora C. (2015), *Lavoratori a basso reddito, penalizzate le famiglie*, in *Vita e pensiero*, 2015, n. 2, p. 60.
- Lucifora C. (2017), *Il salario minimo: contrattazione o minimo legale?*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu (2017), p. 401.
- Monacello T. (2018), *Reddito di cittadinanza o gioco delle carte?*, in www.lavoce.info, 27.3.2018.
- Olini G. (2017), *Invertire la tendenza alla proliferazione dei contratti nazionali di lavoro*, in C. Dell'Aringa, C. Lucifora, T. Treu (2017), p. 487.
- Orlandini G. (2017), *Commento all'art. 34*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* (2017), a cura di R. Mastroianni, O. Pollicino, S. Allegrezza, F. Pappalardo, O. Razzolini, Giuffrè, Milano, 2017, p. 643 ss.
- Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Bari, 2012.
- Ruffolo M. (2018), *Il fantasma della povertà*, in *La Repubblica*, 13 marzo 2018
- Saraceno C. (2018), *Così il reddito di cittadinanza può migliorare il REI*, www.lavoce.info, 13.3.2018,
- Stiglitz J.E. (2018) *Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica*, Laterza, Bari.
- Tripodina C., *Povertà e dignità nella Costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *RGL*, 2016, I, p. 732.

³² Woolf, 1928.

Van Parijs P., Vanderborght Y. (2017), *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, Bologna.

Woolf V. (1928) *Una stanza tutta per sé*, La biblioteca di Repubblica, Roma 2011.