



LO STATO DEL MONDO

Reddito di cittadinanza  
*Emancipazione dal lavoro o lavoro coatto?*

Giuliana Commisso  
Giordano Sivini

# Reddito di cittadinanza

*Emancipazione dal lavoro  
o lavoro coatto?*

Asterios Editore

Trieste, 2017

Prima edizione nella collana: Lo stato del mondo, Giugno 2017

©Giuliana Commisso e Giordano Sivini 2017

©Asterios Editore Abiblio 2017

posta: asterios.editore@asterios.it

[www.asterios.it](http://www.asterios.it)

I diritti di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento totale o parziale  
con qualsiasi mezzo sono riservati.

Stampato in UE

ISBN: 978-88-9313-065-3

# Indice

Presentazione, 9

## CAPITOLO I

Nella crisi emerge il reddito universale incondizionato

1. Il neoliberalismo, l'ordoliberalismo e la povertà, 13
2. Il reddito universale incondizionato, 16
3. All'Europarlamento: i robot e il reddito universale, 19
4. In Svizzera: il referendum sul reddito universale, 21
5. In Francia: il dibattito elettorale sul reddito universale, 25
6. In Italia: alla ricerca del reddito minimo, 27

## CAPITOLO II

Flessicurezza e governance della povertà

1. La politica sociale ordoliberales, 33
2. Il paradigma della flessicurezza, 40
3. Le basi giuridiche del reddito minimo, 43
4. L'affermazione del *workfare*, 47

## CAPITOLO III

In Gran Bretagna disciplinamento della povertà  
con il lavoro coatto, 51

1. La svolta di Tony Blair, 52
2. La generalizzazione del *workfare*, 55
3. Le regole del sistema, 57
4. *Boycott workfare!*, 62

#### CAPITOLO IV

### In Germania sfruttamento della povertà sul mercato del lavoro

1. La svolta di Gerhard Schroeder, 65
2. I pilastri della riforma del mercato del lavoro, 68
3. La precarizzazione del lavoro, 74
4. La frattura sociale, 76

#### CAPITOLO V

### In Italia due prospettive di reddito minimo: restare in povertà o accettare il lavoro coatto, 79

1. Il reddito minimo, 80
2. La condizionalità del reddito minimo, 85
3. L'Alleanza: restare in povertà,  
normalizzare la famiglia e obbligarla al lavoro, 88
4. Movimento cinque stelle:  
dalla liberazione dal lavoro alla coazione al lavoro, 89

#### CAPITOLO VI

### Il sogno incompiuto di Grillo: dal reddito di cittadinanza al reddito universale incondizionato

1. André Gorz e il reddito universale  
incondizionato e sufficiente, 93
2. Il raccordo tra reddito minimo  
e reddito universale incondizionato, 97
3. Attivare percorsi di vita alternativi, 100
4. Per una drastica revisione della condizionalità, 102

## Presentazione

Siamo prigionieri dell'economia sociale di mercato. Gli ordoliberali hanno spostato il peso della legittimazione dello Stato dal quadro istituzionale-parlamentare a quello della governance, che agisce direttamente sugli interessi di individui, gruppi, corporazioni e classi allocando le risorse, selezionando lo sviluppo delle competenze, monitorando i risultati. Hanno disseminato un pensiero unico, che neutralizza le resistenze sociali ostacolandone l'emergenza in termini politici.

Per i socialdemocratici l'economia sociale di mercato segnala l'attenzione al sociale da parte dell'economico; per i popolari è l'affermazione della dottrina sociale cristiana e del principio di sussidiarietà, una via salvifica nell'economia globalizzata; per i liberali è il primato della competitività e dell'efficienza del mercato come preconditione per qualsiasi socialità; per i conservatori è la necessaria subordinazione dell'individuo ai legami e ai valori comunitari per plasmare una condotta economica guidata da criteri di responsabilità; per la sinistra è una alternativa al capitalismo predatorio delle multinazionali e della grande finanza. Giuliana Commisso ne ha scritto in *La genealogia della governance, dal liberalismo all'economia sociale di mercato* (Asterios 2016).

Alessandro Somma, giurista che si è interessato alle radici ordoliberali dell'Unione europea, rileva che l'economia sociale di mercato con il trattato di Maastricht “ha trasformato la costruzione europea in una sorta di superstato di polizia economica, impiccando i paesi membri a parametri che impediscono anche solo di considerare nel dibattito pubblico opzioni diverse da quelle contemplate nel pensiero unico”. “Liberiamocene, o sarà fascismo”, ha avvertito<sup>1</sup>.

Su un altro piano, enclaves di matrice fascista già le abbiamo trovate indagando sui sistemi di gestione della povertà in Gran Bretagna e in Germania. La povertà da tempo non è una questione sociale. In questi due paesi i governi socialdemocratici, seguiti da quelli liberalconservatori e democratici cristiani, hanno trasposto la povertà da condizione strutturale a responsabilità individuale dei poveri incanalata in trame di programmi che li obbligano a piegarsi al lavoro coatto in cambio di un sussidio; negando loro lo status e le garanzie di lavoratori; facendo dei lavori non retribuiti o retribuiti miserevolmente, attività utili ad essere sfruttate nel quadro generale della flessicurezza.

È tempo, per chi si oppone a questa situazione, di individuare strade che diano certezza – la speranza non basta – di uscire da Maastricht, non nella prospettiva nostalgica del sovranismo, ma, come dice Somma, per ripristinare il controllo democratico sul funzionamento del mercato e ricreare i presupposti affinché si possa generare giustizia sociale, cambiando un ordine economico rivelatosi anche incompatibile con la tutela ambientale del pianeta e con la fine del lavoro.

L'insopportabilità, e l'insostenibilità oggettiva e soggettiva della situazione spinge nello spazio e nel tempo a guardare, oltre l'Europa, ai percorsi possibili per modificare i rapporti sociali avendo l'uscita dal capitalismo come orizzonte con valenza costituente. Giordano Sivini ne ha scritto in *La fine del capitalismo, dieci scenari* (Asterios 2016).

Su queste riflessioni ha fatto irruzione il reddito universale incondizionato, e, in Italia, legato a questo, il reddito di cittadinanza proposto dal Movimento Cinque Stelle. Il reddito universale incondizionato è sostenuto da molteplici argomentazioni, prevalentemente attente agli obiettivi egalaritari che propone, piuttosto che alle dinamiche produttive, sociali e di potere che può determinare. Ancora sono insufficienti le analisi relative ai nessi teorici e pratici con i percorsi di uscita dal capitalismo. Il reddito di cittadinanza ha invece una rilevanza immediata per l'Italia. È la sola proposta politicamente responsabile per far uscire dalla povertà relativa alcuni milioni di persone, ma, ahimè, è articolata in maniera inaccettabile. L'alternativa, il reddito di inclusione sociale proposto

---

1. Somma A., Un quarto di secolo con Maastricht: liberiamocene, o sarà fascismo, *Micromega*, 1, 2017.

dall'associazionismo cattolico e dalla triplice sindacale, affronta solo gli aspetti più gravi dell'emarginazione, e fa restare i poveri nella povertà dopo averli costretti al lavoro coatto; offre alibi al governo, che dopo anni di inerzia promette risorse inconsistenti.

Beppe Grillo ha ripetutamente enunciato che esiste un nesso ideale tra reddito di cittadinanza e reddito universale incondizionato, dando alla soluzione del problema della povertà relativa la prospettiva di un cambiamento radicale dei rapporti sociali. Anche coloro che hanno scritto il testo del disegno di legge hanno, nella premessa, sottolineato questo nesso. Poi, incapaci di liberarsi dal pensiero unico che nell'economia sociale di mercato informa le pratiche sociali e istituzionali, hanno copiato i dispositivi in azione in Gran Bretagna e Germania.

Abbiamo voluto documentare come in questi paesi si opera per disciplinare i poveri e per sfruttare la povertà, al fine di far vedere anche ai ciechi, che sono molto numerosi, quali potrebbero essere le conseguenze dell'applicazione in Italia di quei dispositivi.

Il Movimento Cinque Stelle ha presentato in Senato il disegno di legge sul reddito di cittadinanza all'indomani dell'inizio della legislatura. Lo ha fatto in fretta, per colmare un vuoto con una iniziativa di grande rilievo politico. Cinquanta senatori e cento deputati lo hanno sottoscritto. È probabile che non l'abbiano letto o che non ne abbiano compreso le implicazioni, e che non abbiano nemmeno prestato attenzione agli appelli che vengono dalla Germania a non riprodurre Hartz IV. Il disegno di legge è fermo al Senato a causa del boicottaggio attuato dalle altre forze politiche. È venuto il momento che ne rivedano i contenuti. Una ritrovata coerenza con i principi del reddito universale incondizionato aprirebbe ad una prospettiva istituzionale generatrice di pratiche alternative a quelle meramente e brutalmente lavoristiche in cui è ora racchiuso<sup>2</sup>.

---

2. L'impostazione generale, le ricerche e l'analisi di casi (cap. 3 e 4) sono lavoro comune. La stesura dei cap. 1 e 2 è di Giuliana Comisso, quella dei cap. 5 e 6 è di Giordano Sivini.

CAPITOLO I

## **Nella crisi emerge il reddito universale incondizionato**

Il reddito di base universale incondizionato si sta facendo strada nel dibattito politico. Al Parlamento europeo è stato oggetto di un voto. In Svizzera è stato sottoposto a referendum. In Francia è argomento centrale nella campagna elettorale. In Italia invece si sta faticosamente discutendo di un reddito minimo per le persone in stato di povertà, condizionato all'impegno dei beneficiari a lavorare.

Il reddito minimo esiste già negli altri paesi dell'Unione europea e le modalità con cui viene realizzato provoca effetti drammatici documentati in questo libro da due analisi relative alla Gran Bretagna e alla Germania. In Gran Bretagna i poveri sono costretti al lavoro coatto altrimenti perdono il sussidio; in Germania devono accettare i piccoli lavori in cambio di salari miserevoli che si aggiungono al sussidio.

Questi sistemi sono coerenti con i principi della flessicurezza che nell'Unione europea regolano in mercato del lavoro. Ad essi si attingono tutte le proposte sul reddito minimo presentate in Italia.

### **1. Il neoliberismo, l'ordoliberalismo e la povertà**

Gli interventi suggeriti dal neoliberismo nei casi di povertà, o meglio di povertà estrema, sono quelli di Friedrich von Hayek e di Milton Friedman. In *Legge, legislazione e libertà*, Hayek consigliava di assicurare un reddito a quanti non fossero obiettivamente in grado di provvedere a se stessi. "Si tratta del problema

di chi, per varie ragioni, non può guadagnarsi da vivere in un'economia di mercato, quali malati, vecchi, handicappati fisici e mentali, vedove e orfani – cioè coloro che soffrono condizioni avverse, le quali possono colpire chiunque e contro cui molti non sono in grado di premunirsi da soli, ma che una società la quale abbia raggiunto un certo livello di benessere può permettersi di aiutare". Friedman preferiva intervenire con una imposta fiscale negativa, in favore di chi dichiarava un reddito scarso o nullo. Era finalizzata a scoraggiare l'ozio attraverso un tasso d'imposizione che, al di sotto della soglia di indigenza, diminuiva il sussidio all'aumentare dei guadagni, in modo che ciascuno avesse sempre interesse a candidarsi per una possibile occupazione qualora le condizioni di mercato lo richiedessero.

Questo neoliberalismo ha introdotto una cesura rispetto al sistema liberal-keynesiano della previdenza, sostituendo il concetto di povertà assoluta a quello di povertà relativa. Non si tratta più di intervenire mediante schemi burocratico-disciplinari sulle cause della povertà attraverso la redistribuzione dei redditi e la produzione di beni collettivi quali la salute e l'istruzione, ma di agire sugli effetti a prescindere dai fattori che l'hanno generata, reintroducendo le categorie di povero e di povertà che le politiche sociali del New Deal avevano cercato di cancellare. Questo non implica più la distinzione tra 'buoni poveri', che pur volendo non sono in grado di lavorare, e 'cattivi poveri', che non lavorano per scelta – distinzione operante fin dal XVI secolo con l'assunzione statutale dell'assistenza –, bensì la definizione di una soglia di povertà assoluta al di sotto della quale ricade una popolazione fluttuante di individui. Ad essi lo Stato può versare un contributo complementare che permetta di accedere a una certa soglia di consumo, ma tale da indurli, se vogliono far fronte alle necessità di sussistenza, a cercarsi un lavoro.

Gli ordoliberali come Wilhelm Röpke o come Luigi Einaudi hanno una posizione diversa. La legislazione sociale dovrebbe avvicinare i punti di partenza degli individui, comunque affermando il principio generale che "in una società sana l'uomo dovrebbe poter contare sul minimo necessario per la vita"<sup>1</sup>. Il minimo non dovrebbe però essere quello senza contropartita dei neoliberalisti alla Hayek e Friedman – un sussidio a quanti versano in povertà

---

1. Röpke, W., *Welfare, Freedom and Inflation*, London, Pall Mall Press, 1957, p. 22.

assoluta –, bensì un reddito per tenere agganciati al mercato del lavoro individui che vi sono considerati perennemente in transito, sempre obbligati a guadagnarselo lavorando o cercando lavoro.

L'intervento sugli effetti della povertà non è finalizzato a situazioni estreme insanabili o a regolare la popolazione fluttuante, ma è prima di tutto un dispositivo disciplinare per educare i poveri in quanto consumatori-utenti di servizi di assistenza ai valori morali della cittadinanza attiva, della competitività e della responsabilità individuale contro il rischio. Il welfare – dichiarava Wilhelm Röpke – non deve essere misurato dal benessere indotto dalle condizioni materiali, “ma da ciò che le masse possono fare per se stesse con le loro proprie risorse e sotto la loro propria responsabilità”<sup>2</sup>.

Per gli ordoliberali, la povertà non ha carattere materiale. Deriva dalla mancanza di iniziativa dei lavoratori proletarizzati; è una povertà di aspirazione, un'incapacità morale di provvedere a se stessi, che determina e aggrava le condizioni della loro povertà. Invece di aiutare se stessi e gli altri a far fronte agli shock economici, i poveri che rimangono inetti sovvertono i sentimenti morali indispensabili al sistema della libertà.

Da tale presupposto deriva la desocializzazione del diritto di assistenza e la sua concomitante contrattualizzazione individuale nel processo di riforma del welfare state. Questo è l'obiettivo, antitetico e sostitutivo del welfare, che viene perseguito nella governance europea, con un *workfare* che piega al lavoro coatto coloro che si trovano in condizioni di povertà.

Per realizzarlo è stato necessario, in primo luogo, sottoporre le agenzie pubbliche ereditate dal keynesismo a un restyling mercantile mediante la disciplina budgetaria, gli indicatori di efficacia, le misure di performance, il monitoraggio e la valutazione degli standard di qualità. In secondo luogo, moltiplicare gli attori riconosciuti della 'solidarietà', affidando alle attività di expertise del terzo settore, degli enti no profit e delle agenzie private non tanto la funzione di separare gli abili dagli inabili, i meritevoli dagli oziosi, i validi dagli invalidi, quanto quella di riclassificare sia la categoria degli occupati che quella dei poveri (in quanto occupabili), in base ai bilanci delle competenze, alla connessione tra vita psichica e vita sociale lavorativa, alle traiettorie biografiche, agli stili di vita, e alle strategie motivazionali.

---

2. Ivi.

“I codici di protezione e i codici di coercizione si sono mischiati, per costringere al lavoro ritraendo i diritti (...). Criminalizzazione della povertà, pratiche punitive, lavoro precario, interventi sulla morale e comportamenti dei soggetti: queste le componenti di un intreccio che tende a far coincidere il povero immeritevole e il lavoratore sottopagato, a renderli intercambiabili in una zona grigia che coinvolge assistenza sociale, integrazione condizionata e precarietà delle esistenze”<sup>3</sup>.

## 2. Il reddito universale incondizionato

Contro la politica e la prassi ordoliberalista in Europa, il progetto di un reddito di base universale e incondizionato – *basic income* – sembra segnare una certa continuità con il welfare liberal-keynesiano, riconoscendo allo Stato la funzione di creatore di beni pubblici. Implica che lo Stato produca un reddito redistributivo oppure aggiuntivo per garantire condizioni di sicurezza esistenziali attraverso una dotazione monetaria, in maniera illimitata nel tempo e senza condizioni, tale da consentire a tutti gli individui di superare l'emarginazione economica e di decidere liberamente della propria esistenza. Il diritto dell'uomo ad una esistenza dignitosa si affianca in questo modo agli altri diritti borghesi che definiscono la sfera individuale.

Sul reddito di base universale incondizionato convergono molte posizioni. “La sinistra della sinistra, gli altermondialisti e gli ecologisti lo difendono al livello più alto possibile (900-1000 euro pro capite)”, i primi nella prospettiva di uscire dal capitalismo, gli altri a tutela delle libertà esistenziali e dell'ambiente minacciati da questo capitalismo. “Liberali e socialdemocratici sono invece partigiani di un reddito di base di un livello più basso (500 euro)” che, in quanto insufficiente per vivere, non incoraggi a non far niente. “In queste categorie i più sono comunque ancora in via di principio ostili al *basic income*, anche se, per la verità, non ci hanno riflettuto”<sup>4</sup>.

La proposta del reddito universale era emersa negli anni in cui l'assetto sociale fordista si disgregava, e con questa soluzione la crisi dell'occupazione si apriva a quelle possibilità di emanci-

3. Colombo, D., *Neoliberalismo e Stato sociale*, Roma, Aracne, 2013, p. 281.

4. Le Naire O., Lebon C., *Le revenu de base: une idée qui pourrait changer nos vies*, Arles, Actes Sud, 2017.

pazione dal lavoro che già Keynes aveva enunciato. Le politiche degli ultimi decenni hanno però ossessivamente cercato di combattere la disoccupazione mediante l'aumento della produttività e la crescita economica. Sul loro fallimento il reddito di base è riemerso come strumento per sanare le contraddizioni che nel frattempo si sono approfondite, e per prevenire gli effetti di quelle che ancora si verificheranno in conseguenza della diffusione delle tecnologie dell'intelligenza artificiale e della robotizzazione.

“Un reddito di base rimedia alla crescente insicurezza nel mercato del lavoro, compensa il lavoro sociale non retribuito, promuove l'uguaglianza di genere, e permette di semplificare un sistema di welfare complesso, burocratico e spesso crudele. E, se i robot realmente arrivano, un reddito di base sarebbe portatore di una promessa di emancipazione: creare una società più interessante e creativa e meno basata sul lavoro”<sup>5</sup>.

I molti modi di presentare, sostenere, e giustificare il reddito universale incondizionato incontrano altrettante obiezioni, così che, in definitiva, sembrerebbe necessario fare delle scelte. Due suoi eminenti sostenitori, dopo aver attentamente, persino pedantemente, passato in rassegna i pro e i contro, retoricamente si sono chiesti: “È un'idea giusta?”. Ed hanno risposto: “Se la giustizia è, al tempo stesso, una questione di eguaglianza e libertà, è difficile non prestare attenzione all'idea di versare a ognuno un uguale reddito incondizionato che gli conferisca un minimo di libertà economica. Tuttavia per difendere questa supposizione dalle molteplici obiezioni che le possono essere rivolte, è importante sia sondare a fondo l'esatta natura dell'ideale di riferimento, sia esplicitare le ipotesi fattuali che rendono il reddito minimo universale quello strumento di lotta alla povertà e alla disoccupazione che tale ideale richiama”<sup>6</sup>.

Nella tipologia a cui fanno riferimento i due autori, non ha spazio adeguato il *basic income* come reddito di esistenza, espressione dei rapporti sociali del capitalismo cognitivo. In una economia fondata sulla conoscenza, il ruolo motore sono le capa-

---

5. Harris J., Should we scrap benefits and pay everyone £100 a week?, *Guardian*, 13 aprile 2016.

6. Van Parijs P., Vanderborcht Y., *Il reddito minimo universale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2005, p. 141.

cità che gli individui sviluppano in una sfera che va oltre il lavoro.

“Finché c’è separazione tra lavoro e vita, c’è anche una separazione concettuale tra salario e reddito individuale, ma quando il tempo di vita viene messo a lavoro sfuma la differenza fra reddito e salario. Di fatto, la tendenziale sovrapposizione tra lavoro e vita, quindi tra salario e reddito non è ancora considerata nell’ambito della regolazione istituzionale. Il reddito di esistenza può rappresentare un elemento di regolazione istituzionale adatto alle nuove tendenze del nostro capitalismo”<sup>7</sup>.

Nella struttura complessiva dei redditi la componente egualitaria del *basic income* verrebbe a remunerare il tempo di vita in quanto tempo di lavoro, e ad essa si aggiungerebbe la componente che riflette gli specifici diseguali apporti personali alla produzione della ricchezza sociale (profitti, rendite, salari). Lo zoccolo duro contribuirebbe quindi alla riproduzione del capitale su un terreno diverso da quello della crisi, eliminando la povertà, e sostenendo i consumi pur con una produzione basata su sempre meno lavoro.

Con lo sguardo verso la regolazione istituzionale, che porta a vedere la società come somma di individui, si rischia di perdere di vista che il salario è la forma generale del dominio del capitale. Comunque, considerare il reddito di esistenza come esigenza riproduttiva del capitale non sembra bloccare le potenzialità trasformative insite nel rapporto di capitale. “La sua rivendicazione come la sua messa in atto possono costituire attivamente in contropotere quella cooperazione sociale e produttiva che il capitale domina attraverso la sua disgregazione in un insieme di gerarchie e di differenze”, sostiene Toni Negri<sup>8</sup>. “Dal punto di vista capitalista è questo un puro e semplice riconoscimento della nuova composizione tecnica (cognitiva, cooperativa) del proletariato produttivo. Ma la questione diventa decisiva quando attorno al reddito di cittadinanza si ricompone la classe. Il reddito di cittadinanza decente ed incondizionato non è dunque solo un obiettivo – è soprattutto un’arma per ricomporre una forza comunista”<sup>9</sup>.

Con il *basic income* la generalità della popolazione viene sot-

---

7. Fumagalli A., Trasformazione del lavoro e trasformazioni del welfare: precarietà e welfare del comune (commonfare) in Europa, *Uninomade*, 15 novembre 2011.  
8. Negri T., Hamon e il reddito di cittadinanza”, *Euronomade*, 10 febbraio 2017.  
9. Ivi.

tratta al ricatto di occupazioni oggettivamente e soggettivamente inaccettabili, e ciò ridefinisce il terreno su cui si può sviluppare in modo nuovo il percorso di fuoruscita dal capitalismo. Altri percorsi sono possibili, ma, a differenza del reddito di esistenza che è stato oggetto di ampie riflessioni, il nesso con il reddito universale non è stato ancora sufficientemente esplorato.

Tra le obiezioni mosse al reddito di base universale incondizionato le più frequenti riguardano l'insostenibilità finanziaria e la incentivazione al parassitismo. Ma la critica più severa riguarda i limiti della sua prospettiva egalaritaria. Una volta realizzato lo zoccolo duro del reddito di base, le divisioni sociali si approfondirebbero a causa di una dinamica che non potrebbe non favorire gli strati alti in termini di incrementi economici e di potere, e nel contempo creerebbe nuova emarginazione, di cui sarebbero vittime gli immigrati non inseriti nel nuovo sistema<sup>10</sup>.

### 3. All'Europarlamento: i robot e il reddito universale

La diffusione recente dell'interesse per il reddito universale incondizionato è collegata alla previsione dell'aggravamento della crisi occupazionale a causa della diffusione dei robot, che secondo alcuni autorevoli rapporti, sembrano destinati a sostituire il lavoro umano in buona parte dei processi produttivi, quanto meno ai livelli medio-bassi.

Osserva Bill Gates. "Oggi se un essere umano guadagna 50 mila dollari all'anno lavorando in una fabbrica, deve pagare le imposte. Se un robot svolge gli stessi compiti, dovrebbe essere tassato allo stesso livello"<sup>11</sup>. Con questi fondi potrebbe essere finanziato un reddito di base per tutti. Della sua necessità è convinto Elon Musk, presidente delle auto elettriche Tesla, di Space X e di Solar City: "Penso che ci siano ottime possibilità che alla fine arriveremo a un reddito universale garantito o a qualcosa di simile, proprio a causa dell'automazione; non vedo attraverso quale altra strada ci si potrebbe arrivare"<sup>12</sup>. Gli fa eco, tra tanti

---

10. Hassel A., *Unconditional Basic Income Is a Dead End*, *Social Europe*, 1 marzo 2017.

11. Sarcina G., *La proposta di Bill Gates: una tassa sui robot che ci rubano il lavoro*, *Corriere della Sera*, 18 febbraio 2017.

altri, Joichi Ito, direttore del Media Lab dell'MIT di Boston. "Il concetto chiave è che alla base dell'essere umano ci sia il lavoro. Cos'è il lavoro oggi? Io credo che molti tipi di lavoro spariranno e forse non si avrà bisogno di lavorare. Forse qualcuno dovrà, ma molti non lo faranno più. Quindi, dobbiamo insegnare che non si lavora solo per i soldi: si lavora per degli obiettivi, per motivi sociali, per studio"<sup>13</sup>.

Nel quadro dei programmi del World Economic Forum, a Davos nel 2017, c'è stato un dibattito su "Basic income for All: Dream or Delusion?".

Le preoccupazioni per l'avanzata dei robot hanno fatto da traino il 16 febbraio 2017 ad una iniziativa nel Parlamento europeo per una presa di posizione sull'introduzione del reddito di base incondizionato. È stata una deputata socialista lussemburghese, Mady Delvaux, a portare l'argomento all'attenzione dell'assemblea plenaria di Strasburgo, in quanto presidente del Working Group on Robotic and Artificial Intelligence del Legal Affairs Committee. Ha lavorato per due anni sui problemi della robotica acquisendo i pareri di scienziati e tecnici e arrivando a questa conclusione<sup>14</sup>.

"Non sapevo nulla sui robot e non amo la science fiction. Ho imparato un sacco col lavoro fatto per preparare questo rapporto, e questo ha cambiato completamente il mio punto di vista. Inizialmente ero un po' scettica. Ora sono più simpatetica con questa tecnologia"<sup>15</sup>. Il legame con il *basic income* è emerso nel corso del lavoro, anche se Mady Delvaux non condivide tutte le preoccupazioni da altri espresse sull'occupazione. "La realtà è che nessuno sa veramente quale sarà l'impatto. Abbiamo chiesto alla Commissione europea di monitorare attentamente il mercato del lavoro in modo da conoscere quali occupazioni scompariranno e quali no. Se i robot distruggono posti di lavoro, allora dobbiamo sapere come finanziare i sistemi sociali. Si potrebbe farlo con una tassa sui robot, forse per assicurare un reddito universale di base. L'in-

---

12. Cosimi S., Il 2017 del lavoro, fra le inquietudini sulla robotizzazione e il reddito di cittadinanza, *wired.it*.

13. De Vito L., Se il medico di famiglia è sfrattato dal sensore, *Il venerdì di Repubblica*, 2 dicembre 2016.

14. Le relazioni sono in Parlament Européen Commissions, Working Group on Robotic and Artificial Intelligence, 18 novembre 2016.

15. Sparc, The Robot Economy: interview with MEP Mady Delvaux, *Robohub*, 8 ottobre 2016.

dustria è in allarme, ma noi dobbiamo quanto meno pensarci. L'obiettivo è di essere realmente preparati nel caso si verificasse questo spostamento"<sup>16</sup>.

All'interno della Commissione, composta dai rappresentanti di tutti i partiti, la sua posizione è stata largamente condivisa: 17 favorevoli e 2 contrari. All'assemblea plenaria del Parlamento europeo il problema dei robot è stato separato da quello del *basic income*. Il rapporto su *Civil law rules on robotic*, che si riferisce alle conseguenze economiche della diffusione dei robot e dell'intelligenza artificiale, è stato approvato a larga maggioranza.

Conteneva anche un raccordo con il *basic income*, messo ai voti come Raccomandazione: "I robot, i bot, gli androidi e le altre manifestazioni dell'intelligenza artificiale sembrano tutti pronti a scatenare una nuova rivoluzione industriale, che rischia di non lasciare intatto alcun strato della società: è di vitale importanza per la legislatura prendere in considerazione tutte le implicazioni". E ancora: "Con lo sviluppo della robotica e dell'intelligenza artificiale potrebbe succedere che i robot possano prendere il sopravvento su una grande parte del lavoro ora svolto dagli umani, creando preoccupazioni per il futuro dell'occupazione e della vitalità dei sistemi di sicurezza sociale se fossero mantenute le attuali basi di tassazione, con potenziali conseguenze su un aumento delle disuguaglianze e della distribuzione delle ricchezze e del potere"<sup>17</sup>. La Raccomandazione, che si concludeva con l'invito a tutti gli stati membri di prendere in seria considerazione il *basic income*, è stata respinta con 286 voti favorevoli, 328 contrari e 85 astenuti; contrari i conservatori e i liberisti<sup>18</sup>.

#### 4. In Svizzera: il referendum sul reddito universale

"Il reddito di base universale e incondizionato è l'unico modo per preservare l'umanità dall'agonia del capitalismo, consentendole un atterraggio in dolcezza senza eccessivi traumi"<sup>19</sup>. Questa, in

---

16. Ivi.

17. Ibidem.

18. Parliament plenary rejects universal basic income, *EuroactTV*, 16 febbraio 2017.

19. Zantonelli F., Svizzera, uno stipendio per tutti. Referendum sul reddito di cittadinanza, *Repubblica*, 3 maggio 2013.

sintesi, è la tesi del gruppo di intellettuali della rete svizzera BIEN, che ha promosso un referendum per inserire il reddito di base nella legislazione elvetica. Il voto c'è stato il 5 giugno 2016, e il 23 per cento dei votanti si è espresso favorevolmente. Per i promotori è stato un grande successo, salutato con *Thank you Switzerland!*

“Il risultato definitivo dei SI, seguito in una diretta tv realizzata dai promotori e da centinaia di persone in strada, è stato sancito con un “23%” giallo oro disegnato sopra un enorme striscione nel centro di Basilea, ed è stato salutato con canti ed urla di gioia da parte dei promotori del referendum. Vincono i No ma festeggiano i SI!”<sup>20</sup>.

È la prima volta nel mondo che il reddito di base universale e incondizionato viene imposto come problematica istituzionale, superando gli ostacoli frapposti dalle forze politiche. In Svizzera un referendum deve essere indetto entro tre anni quando viene richiesto da almeno centomila elettori, ma i corpi istituzionali possono tentare di intervenire sul contenuto negoziando con il comitato promotore. La proposta era di votare su questa richiesta: “La Confederazione provvede all’istituzione di un reddito di base incondizionato. Il reddito di base deve consentire a tutta la popolazione di condurre un’esistenza dignitosa e di partecipare alla vita pubblica. La legge disciplina in particolare il finanziamento e l’importo del reddito di base”.

Il 4 ottobre 2013 126.406 firme erano state consegnate alla cancelleria federale. Il 27 agosto 2014 il Consiglio Federale si era rifiutato di confrontarsi con i proponenti, perché “un reddito di base incondizionato avrebbe conseguenze negative per l’economia, per il sistema di sicurezza sociale, per la coesione della società”. Il 18 dicembre 2015 Camera e Senato avevano assunto a larga maggioranza posizioni analoghe, con pochi dissensi tra i parlamentari socialisti e verdi.

Una intensa campagna, con echi rilevanti sulla stampa internazionale, aveva sostenuto la proposta che era stata formulata solo sul piano giuridico, cercando di precisarne i contenuti e di chiarire la portata generale. Era stata data la parola anche ai robot che nel corso di una festosa manifestazione il primo maggio a Zurigo avevano chiesto il reddito di base per gli umani.

Il comitato promotore prevedeva un reddito incondizionato in-

---

20. Gobetti S., Referendum sul reddito di base in Svizzera: Vince il NO ma festeggiano i SI”, *Basic Income Network Italia*, 6 giugno 2016.

dividuale mensile di 2500 franchi svizzeri per gli adulti e 625 per i minori, prescindendo da altre fonti di reddito e di patrimonio. Queste somme erano considerate sufficienti per coprire i bisogni fondamentali e vivere dignitosamente. Avrebbero assorbito i sussidi sociali già in atto erogati in base al reddito, senza intaccare il sistema pubblico delle prestazioni sociali. Obiettivo:

“un sistema di welfare universale che garantisce lo spazio di autonomia, indipendenza, libertà del singolo nel suo vivere in relazione cooperativa e solidale con gli altri individui, in un rapporto fiduciario con istituzioni pubbliche, in grado di affermare questa nuova idea di società, evitando chiusure corporative, lavoriste, burocratiche, clientelari, caritatevoli, selettive”<sup>21</sup>.

La proposta era stata oggetto di diffuso scetticismo circa i costi e di preoccupazioni per l'eventuale aumento delle tasse<sup>22</sup>. In realtà, quello che non era stato facile da far capire è che la fattibilità stava nel rapporto tra il reddito di base e la già esistente struttura dei redditi individuali. I primi 2.500 franchi svizzeri del reddito mensile che ciascun individuo stava già percependo sarebbero stati considerati reddito di base, esentato dalla tassazione e garantito per sempre dallo Stato. La somma eccedente i primi 2.500 franchi sarebbero stati considerati reddito individuale in senso proprio, soggetto ad un sistema di tassazione da ridefinire e probabilmente più progressivo. Nel caso di individui con reddito inferiore ai 2500 franchi, e nel caso di quelli di minore età, lo Stato avrebbe provveduto ad una integrazione, ma avrebbe anche trasferito sul budget incondizionato le somme corrispondenti ai sussidi condizionati già erogati.

Secondo i promotori, i conti, pur fatti a spanne, dimostravano la fattibilità. Poiché i redditi percepiti fino alla concorrenza dei 2.500 marchi ammontavano a 128 miliardi, e le prestazioni sociali erogate su basi condizionali ammontavano a 62 miliardi, sarebbero stati necessari altri 18 miliardi per raggiungere la cifra di 208 miliardi

---

21. Allegri G., Referendum svizzero sul reddito di base: la questione sociale è costituente, *Basic Income Network Italia*, s.d.

22. Del Buono M., Il referendum svizzero sul reddito di base incondizionato: l'iter, i risultati e i problemi aperti, *eticaeconomia*, 19 giugno 2016.

che costituiva il budget annuale del reddito di base incondizionato. Un saldo che sarebbe stato possibile coprire in molti modi.

Il reddito di base è stato usato soprattutto come chiave per avviare un dibattito sulle condizioni sociali complessive, “dalla questione delle nuove povertà all’idea di una nuova economia inclusiva e redistributiva, dalle trasformazioni del lavoro degli ultimi decenni (con l’emergente precarizzazione della vita) alla nuova rivoluzione tecnologica, *dalle tassazioni delle transazioni finanziarie* al sostegno di nuove forme di attività umana, dalla questione del riconoscimento del lavoro informale e domestico al tema della libertà e l’autodeterminazione delle persone”<sup>23</sup>.

Il problema dell’emancipazione dal lavoro è stato centrale, evidenziato fin dalla presentazione della proposta. “Con il reddito di base garantito i cittadini sarebbero sollevati dalla necessità di trovare un lavoro, peraltro sempre più raro, ad ogni costo, disponendo della possibilità di scegliere l’attività a loro più congeniale, per contribuire al processo sociale e ponendo le basi di una società postindustriale rispettosa della natura”<sup>24</sup>.

In Svizzera il dibattito aveva alimentato posizioni divergenti. Da un lato c’era chi pensava, temendo la rottura del legame tra lavoro e reddito, si finisse col finanziare l’ozio. Dall’altro chi riteneva necessario avere come obiettivo l’emancipazione dal lavoro, assumendo che la maggior parte delle persone avrebbero continuato a lavorare se avessero potuto scegliere liberamente il lavoro<sup>25</sup>.

Il monte salari sarebbe diventato la parte eccedente il reddito incondizionato, e il suo peso sul reddito complessivo sarebbe diminuito. Nel caso dei lavori ‘buoni’, motivati rispetto al processo o al prodotto, poco sarebbe cambiato. Molto, invece, nel caso dei lavori ‘cattivi’ indotti dalla necessità, e ancor di più nel caso dei *dirty works*; qui il reddito di base avrebbe aumentato il potere di negoziazione del salario, rimosso la dipendenza esistenziale da questi lavori e, d’altra parte, stimolato le innovazioni per sostituirli<sup>26</sup>.

“Questa prova della Svizzera è stata un po’ come il *trailer* di un film prossimo a uscire nelle sale, dopo il quale a un certo punto

---

23. Ivi.

24. Bernanrd Kuning, esponente elvetico di BIEN, in Zantonelli F., cit.

25. Bishop C., Swiss basic income vote: what you need to know, *The Local*, 10 maggio 2016.

26. Unconditional Basic Income. What the Pioneers of the Unconditional Basic Income in Switzerland want?, *Basic Income Switzerland*, 27 maggio 2016.

compare la scritta *coming soon*. Del resto, il capitalismo stesso è consapevole del rompicapo della produttività di fronte al quale ci troviamo. Come calcolare la produttività contemporanea? E perché è così bassa? Il punto è, chiaramente, che la produttività che conta di più, il lavoro che facciamo in rete, nelle varie connessioni che agiamo, imprescindibili dentro le nostre vite, nel lavoro sociale, non è calcolabile perché è ‘fuori’. Dunque, non c’è modo di farla rientrare nel calcolo statistico. Questo è un grosso problema e l’*Economist*, il *Financial Times* se ne rendono conto per primi, perciò guardano a tutto questo e alla prospettiva del reddito con un misto di apprensione e di interesse insieme. Quindi, insomma, pian piano i nostri discorsi sul reddito guadagnano legittimità”<sup>27</sup>.

## 5. In Francia: il dibattito elettorale sul reddito universale

“È ormai chiaro che nell’immediato futuro si possono fare passi in avanti modesti ma significativi nell’elaborazione e nella discussione”, è stato il commento di Philippe Van Parijs sulla vicenda svizzera. “Farebbe una bella differenza in termini di sicurezza sociale, di potere di contrattazione e di libertà di scelta per molti tra i più vulnerabili di noi, anche se il reddito incondizionato non fosse di per sé sufficiente a consentire alla popolazione di vivere una vita pienamente dignitosa. Sul breve periodo l’introduzione di un tale reddito sarebbe sicuramente sostenibile economicamente. Spetta a noi renderlo politicamente realizzabile”<sup>28</sup>.

Pochi mesi dopo il referendum elvetico, il reddito di cittadinanza universale incondizionato ha fatto irruzione nel dibattito politico in Francia, proposto dal candidato socialista come tema centrale delle elezioni presidenziali. “Il reddito universale di esistenza consentirà di vivere il lavoro più liberamente, di sceglierlo piuttosto che subirlo”<sup>29</sup>, ha dichiarato Benoit Hamon. E nel pro-

---

27. Marazzi C., Reddito per tutti: prossimamente su questi schermi, *Efimera*, 9 giugno 2016.

28. van Parijs P., The worldwide march to basic income: Thank you Switzerland, *Basic Income Network Italia*, 6 giugno 2016.

29. Primaire à gauche: le discours de victoire de Benoit Hamon, *L’obs présidentielle*, 29 gennaio 2017.

gramma ha messo anche misure legislative per realizzare un diritto incondizionato al lavoro a tempo parziale<sup>30</sup>.

La stampa ha reagito facendo quattro conti per dimostrarne l'irrealizzabilità finanziaria<sup>31</sup>. Hamon non si è sottratto ai conti, ma li ha dimensionati proponendo una introduzione graduale, in tre fasi, indicando anche le fonti di finanziamento. Nella prima fase, a partire dal 2018, un reddito di 600 euro verrebbe versato senza condizioni alle persone in situazioni di povertà, e verrebbe esteso a tutti i giovani dai 18 ai 25 anni. Nella seconda fase, entro la fine del quinquennio, si arriverebbe ad una più ampia ma ancora parziale generalizzazione dell'erogazione, estesa compiutamente nel secondo quinquennio del mandato<sup>32</sup>. Tra le possibili fonti di finanziamento, oltre ad una revisione in senso progressivo delle imposte, anche una tassa sui robot, esplicitamente ispirata dai recenti lavori dell'Europarlamento.

I paladini dell'etica del lavoro hanno fieramente protestato. "Era veramente comico sentire alla televisione vecchi lupi delle grandi banche o cattolici caritatevoli o sindacalisti arrabbiati dichiarare che il problema è il rispetto della dignità del lavoro, del suo carattere personale e sacro – vogliono tutti ritornare a un Locke originario e ideale laddove è il lavoro che crea la libertà. Indignandosi, nascondono in realtà le paure più diverse, ma concomitanti, nell'opporsi al reddito di cittadinanza: la paura che il reddito di cittadinanza permetta di costituire un terreno unitario di lotta che rompa quella frammentazione di classe e/o quella dissipazione della moltitudine che oggi determinano le operazioni estrattive del comando capitalistico"<sup>33</sup>.

Con questo programma Hamon ha sbaragliato l'avversario alle primarie, riscuotendo i consensi di una parte dell'elettorato socialista. Ha ricevuto il sostegno di un gruppo di economisti, tra i quali Thomas Picketty; il reddito di base – hanno scritto – può "costituire un elemento strutturale per la rifondazione del modello sociale". Per Olivier Le Naire – autore di *Le revenu de base: Une idée qui pourrait changer nos vies*<sup>34</sup> – "discutere del reddito di base,

---

30. Le programme de Benoit Hamon, *Le Monde*, s.d.

31. Damgé M., Sénecat A., Hamon-Valls: deux revenus de base, un meme flou de financement, *Le Monde*, 24 gennaio 2017.

32. Dix économistes en faveur du revenu universel de Hamon, *Challenges*, 25 gennaio 2017.

33. Negri T., cit.

significa accettare di mettere in discussione tutti i tabù, e rifiutarsi di arrendersi”. Gli inviati di *Liberation* hanno raccolto dichiarazioni tra gli elettori socialisti nel corso della campagna elettorale di Hamon. “Ora le cose sono più chiare: le stesse ricette applicate per anni non ci hanno fatto migliorare. È il momento di cambiare il paradigma della società”. “È la scoperta delle idee che propone, che mi ha motivata: il reddito universale, una economia più ecologica... Tuttavia, considerando il suo curriculum, resto diffidente. Ma è importante veder sostenere queste idee nuove”<sup>35</sup>.

## 6. In Italia: alla ricerca del reddito minimo

Il ritardo in cui si trova su questo terreno l'Italia è misurato dal fatto che qui ancora non esiste neppure una forma di reddito minimo. Il problema sta diventando centrale solo dopo che è stato imposto all'attenzione dal Movimento Cinque Stelle con il reddito di cittadinanza. “Di che cosa si parlerà nella prossima campagna elettorale?” si chiede Luca Ricolfi sul *Sole 24 Ore*<sup>36</sup>. “La mia sensazione è che, dal momento che le idee (e le parole) veramente nuove stanno a zero, finiremo per parlare molto di una cosa che nuova non è, ma nuova finirà per apparire: il reddito di cittadinanza”. Questa potrebbe diventare una parola-chiave del dibattito pubblico “per la facilità con cui i politici e i media possono manipolarne il significato”.

Ricolfi ricorda che per la comunità scientifica reddito di base e reddito di cittadinanza sono la stessa cosa, cioè “un trasferimento universale e permanente ad ogni individuo che rispetti certi requisiti minimi di appartenenza ad una comunità (o cittadinanza), senza alcuna limitazione connessa alla condizione economica, e senza alcun obbligo da assolvere per non perdere il beneficio”. Esplicita è la polemica verso il Movimento Cinque Stelle che si è appropriato del termine per riferirsi invece ad un sussidio da erogare in maniera condizionata a persone che si trovano sotto la soglia della povertà relativa. L'obiettivo enunciato è di immettere

---

34. Le Naire O., Lebon C., cit.

35. Sabéran H., Carrel F., Harounyan S., “Il est temps de changer le paradigme de la société”, *Liberation*, 29 gennaio 2017.

36. Ricolfi L., Reddito di cittadinanza mito e realtà, *Il Sole 24 ore*, 27 dicembre 2016.

nella sfera della cittadinanza coloro che per ragioni economiche ne sono tenuti fuori.

Per capire le differenze di fondo tra questa e le altre le proposte presentate in Parlamento per affrontare il problema della povertà servono alcuni chiarimenti preliminari.

Già si sa che, in generale, per reddito di base universale e incondizionato, o reddito di cittadinanza, o reddito di esistenza, si intende l'erogazione monetaria – cumulabile con altri redditi personali – a carico della fiscalità generale, ad intervalli di tempo regolari, a partire dalla nascita o dalla maggiore età e fino alla morte, a tutte le persone, che hanno residenza e/o *cittadinanza*, indipendentemente dalla situazione economica, senza condizioni per la loro percezione e vincoli per la loro utilizzazione.

Per reddito minimo si intende invece l'erogazione monetaria che integra il reddito personale o familiare quando esso stia al di sotto di una determinata soglia e fino alla concorrenza di questa soglia. È un reddito temporaneo, soggetto ad una 'prova dei mezzi' da cui risulti che i guadagni e i patrimoni familiari stiano al di sotto della soglia. Impone, nella forma corrente, vincoli di comportamento sociale come l'attivarsi per svolgere attività, e a volte anche vincoli nella utilizzazione. Non è dunque un reddito minimo 'garantito' a chi sta sotto la soglia, ma un "reddito di inserimento/inclusione attiva"<sup>37</sup>.

Le proposte di legge sul reddito minimo fanno riferimento a due diverse soglie di povertà: povertà assoluta e povertà relativa. È l'entità del reddito percepito a determinare l'una o l'altra. Le soglie sono determinate dall'Eurostat a livello europeo e dall'ISTAT a livello italiano.

Per l'ISTAT la soglia al di sotto della quale le famiglie sono in condizione di povertà assoluta corrisponde alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile: alimentazione adeguata, disponibilità di un'abitazione e del minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute. Il valore della soglia si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e per ampiezza demografica del comune di residenza. A titolo di esempio, nel

---

37. Granaglia E., Bolzoni M., *Il reddito di base*, Roma, Ediesse, 2016, p. 15.

2015 la soglia per un single di 18-59 anni è pari a 819,13 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 734,74 euro se vive in un piccolo comune settentrionale, a 552,39 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno.

Considerando l'insieme differenziato secondo i citati criteri, nel 2015 1 milione 582 mila famiglie (il 6,1% delle famiglie residenti) risulta in condizione di povertà assoluta in Italia, per un totale di 4 milioni e 598 mila individui (7,6% dell'intera popolazione), il valore più alto dal 2005.

La soglia della povertà relativa è invece determinata annualmente dall'ISTAT come valore monetario di una spesa mensile per famiglia, da cui, tenendo conto delle economie di scala derivanti dal numero dei componenti, si ricava quella individuale. A titolo di esempio, nel 2015 la soglia della povertà relativa calcolata sulla base di una famiglia di due componenti è risultata pari a 1.050,95 euro per persona. Nello stesso anno le famiglie in condizione di povertà relativa sono 2 milioni 678 mila (10,4% di quelle residenti), per un totale di 8 milioni 307 mila individui (13,7% dell'intera popolazione)<sup>38</sup>.

L'ISTAT fornisce anche le cifre relative a due indicatori determinati da criteri dell'Eurostat ai fini di Europa 2020, la strategia decennale dell'Unione europea per la crescita e l'occupazione varata nel 2010. Sono relativi alle persone considerate rispettivamente a rischio di 'povertà' intesa come povertà relativa, e a rischio di 'povertà e di esclusione sociale'.

La soglia individuale di rischio di povertà relativa è fissata al 60 per cento della mediana della distribuzione individuale del reddito disponibile equivalente<sup>39</sup>. Nel 2015 il 19,9% delle persone residenti in Italia risulta a rischio di povertà.

Il rischio individuale di povertà e di esclusione sociale non è invece definito in base ad una soglia univoca, bensì alla presenza di almeno una tra le tre seguenti condizioni relative alla famiglia di appartenenza: 1. famiglie a rischio di povertà; 2. famiglie a bassa intensità di lavoro; 3. famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale.

---

38. ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*, 14 luglio 2016.

39. Reddito equivalente: 1= primo adulto, 0,5 ogni altro con più di 14 anni, 0,3 fino a 13 anni. A ciascun individuo viene assegnato il reddito equivalente della famiglia cui appartiene. La mediana di questa distribuzione tra individui dei redditi equivalenti moltiplicata per 0,60 dà la linea del rischio di povertà relativa.

Le famiglie a bassa intensità di lavoro sono quelle i cui componenti di età tra 18 e 59 anni hanno lavorato per meno del 20% del totale del tempo annuo disponibile. Le famiglie in grave deprivazione materiale sono quelle che registrano almeno 4 su 9 segnali di deprivazione materiale, consistenti nel non poter: 1. pagare alla scadenza le bollette; 2. riscaldare adeguatamente l'abitazione; 3. sostenere spese impreviste di oltre 800 euro; 4. avere un pasto adeguato almeno ogni due giorni; 5. fare una settimana di vacanza all'anno; 6. avere una televisione a colori; 7. una lavatrice; 8. un'automobile; 9. un telefono.

Nel 2015 la popolazione a rischio di povertà e di esclusione sociale è pari al 28,7% del totale, (17.469.000), l'11,7% vive in famiglie a bassa intensità di lavoro, e l'11,5 in condizioni di grave deprivazione materiale<sup>40</sup>.

Tra le proposte presentate al Parlamento, quelle del Movimento Cinque Stelle e di Sinistra Ecologia e Libertà intendono sanare le situazioni di persone che si trovano in condizioni di rischio povertà relativa, come definito dall'ISTAT in funzione di Europa 2020. Le altre riguardano invece persone in condizioni di povertà assoluta. Tutte subordinano l'erogazione del reddito monetario all'impegno dei beneficiari nel mercato del lavoro. A differenza del reddito di base universale incondizionato che nelle diverse interpretazioni tende ad affermare principi di affrancamento dal lavoro, queste proposte vanno nella direzione di una generale costrizione al lavoro salariato, pur senza escludere il lavoro autonomo.

Nel quinto capitolo le esamineremo in dettaglio. Le abbiamo fatte precedere, oltre che da un inquadramento generale riferito alle politiche di governance dell'Unione europea (secondo capitolo), da una analisi del funzionamento dei sistemi di reddito minimo del Regno Unito e della Germania (terzo e quarto capitolo), che stanno attuando una rigida applicazione della condizionalità alla coazione al lavoro. Prefigurano ciò che si verificherebbe anche in Italia, se si attuassero nella loro formulazione attuale le proposte di legge contro la povertà.

Il film di Ken Loach *Io, Daniel Blake*, rappresenta il dramma di chi è schiacciato dal bisogno del sussidio entro un sistema di relazioni burocratizzate. Parla del Regno Unito, ma potrebbe in fu-

---

40. ISTAT, *Condizioni di vita e reddito*, 8 dicembre 2016.

turo parlare dell'Italia. “La società contemporanea fa mostra di sé: mossa da una burocrazia schiacciante, che fa del computer uno strumento infallibile di potere, e degli impiegati soltanto dei burocrati senza cuore, disumani, ciechi, incapaci di riconoscere l'umano quando è davanti a loro. Il rispetto delle regole non concede un barlume di dubbio, esitazione, strappo. Solo poche eccezioni tradiscono il quadro, come se pochi fossero 'l'anello che non tiene' o il 'varco' montaliano: appaiono per questo come sparuti sopravvissuti di un mondo scomparso, in cui l'umano era umano e non doveva protestare per ribadirlo, era evidente. Ora invece l'uomo deve scrivere su di un muro di un ufficio con una bomboletta spray: 'I, Daniel Blake', IO, sono un nome e cognome e non una pratica, un numero, un turno, un codice. Un gesto dal sapore liberatorio, un reato davanti alla legge, un grido d'aiuto raccolto da passanti e altri 'diseredati' che sanno ancora offrire un briciolo di solidarietà, o meglio di fratellanza”<sup>41</sup>.

“Si ha timore nel vedere una simile rappresentazione, perché è lo specchio fedele della realtà”<sup>42</sup>. Un timore che, come vedremo, gli estensori delle proposte italiane non riescono ad anticiparsi.

---

41. Morganti S., Un grido silenzioso di umanità, *MYMovies.it*, 30 ottobre 2016.

42. Ivi.

CAPITOLO II

## **Flessicurezza e governance della povertà**

L'Unione Europea non ha una costituzione sociale, non prevede cioè un'azione politica diretta a modificare il quadro delle disegualianze. Ha orientato il quadro delle politiche sociali sul modello della flessicurezza, che dovrebbe coniugare politiche del lavoro basate sul principio della flessibilità dei contratti e dell'apprendimento permanente con normative di gestione della miseria e della povertà. Produce dispositivi di controllo sociale che aggravano le condizioni soggettive di coloro che per necessità vi si assoggettano.

### **1. La politica sociale ordoliberal**

La cittadinanza sociale come statuto di integrazione sociale è debitrice della seminale ricostruzione fatta nei primi anni cinquanta del novecento da Thomas H. Marshall, sociologo e storico delle istituzioni. Il concetto di 'cittadinanza' da lui elaborato segue un ben delineato percorso storico che va dal riconoscimento dei diritti civili e politici, rispettivamente nel XVIII e XIX secolo, all'affermazione dei diritti sociali nel XX, all'indomani della seconda guerra mondiale, "nel contesto della grande trasformazione dei diritti del lavoro organizzato e dei sistemi di protezione degli individui contro i rischi caratteristici della condizione proletaria"<sup>1</sup>.

---

1. Balibar É., *Cittadinanza*, Torino, Bollati Boringhieri, 2012, p. 66.

Nell'analisi di Marshall, "l'estensione dei servizi sociali non è in prima istanza un mezzo per livellare i redditi", ma lo strumento mediante cui assicurare "un generale arricchimento della sostanza concreta della vita civile, una riduzione generale del rischio e dell'incertezza, un livellamento tra più fortunati e meno fortunati, in tutti i settori"<sup>2</sup>. La tensione tra esigenze di giustizia sociale e sviluppo dell'economia di mercato è così risolta, riducendo l'inconveniente della povertà senza turbare la struttura della disuguaglianza insita nei rapporti sociali capitalistici di cui la povertà è l'effetto collaterale più ovvio.

Nella sua ricostruzione, l'incorporazione dei diritti sociali nello status di cittadinanza, con il riconoscimento di "un diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto"<sup>3</sup>, è mediato nel ventesimo secolo dalla capacità regolativa dello Stato mediante singoli interventi di aggiustamento keynesiani, e presuppone la funzione del sindacato attraverso la contrattazione collettiva direttamente collegata all'affermazione dei diritti fondamentali, fino ad attribuirle, assieme a quella svolta dallo Stato, "la forma di un'azione diretta a modificare l'intero quadro della disuguaglianza sociale"<sup>4</sup>.

Questa trasformazione storica "recava con sé quella promessa di riconoscimento della maggioranza della popolazione che vive del proprio lavoro, su cui le costituzioni europee del periodo (basti pensare a quella italiana del 1948 e a quella tedesca del 1949) fondarono la rinascita dello Stato come Welfare State democratico e sociale"<sup>5</sup>. L'affermazione del moderno sistema di cittadinanza sociale presupponeva un doppio processo: da un lato, l'unificazione delle strutture del welfare all'interno dei confini nazionali, nel cui ambito potesse operare l'aggiustamento dell'uguaglianza; e, dall'altro, l'affermazione di un sistema di cittadinanza industriale o secondaria, fondato sull'azione collettiva del lavoro organizzato e la creazione di apparati amministrativi preposti alla erogazione delle prestazioni sociali<sup>6</sup>.

---

2. Marshall T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, p. 47.

3. Ivi, p. 49-50.

4. Ibidem.

5. Giubboni S., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Centre for the Study of European Labour Law Massimo D'Antona, 100, 2013.

6. Ferrera M., *Modest Beginnings, Timid Progresses: What's Next for Social Europe?*, in Cantillon B., Vershueren, H., Ploscar P. (a cura di), *Social Inclusion and*

Il processo d'integrazione europea, seguendo i principi della costituzione economica ordoliberal, si è basato su presupposti diversi.

Nonostante il primo ministro francese Guy Monnet spingesse – durante i negoziati per la stipula del Trattato di Roma nel 1956 – nella direzione di un'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali come condizione preliminare dell'instaurazione del mercato comune, prevalse la posizione opposta, sostenuta in particolare dalla Germania, secondo cui l'armonizzazione sarebbe stata una conseguenza automatica del processo di integrazione dei mercati. L'unificazione fu così limitata alla costruzione di un mercato comune, geograficamente coesteso al territorio degli Stati membri fondatori della allora Comunità, basato sulla libera circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali e sulla garanzia di una concorrenza non distorta da pratiche abusive degli attori economici privati o da interferenze indebite dei pubblici poteri. L'attenzione ai temi sociali venne quindi declinata nei Trattati istitutivi riconoscendo agli Stati membri piena libertà di azione nella sfera delle politiche sociali e del lavoro.

“Sotto l'egida dei principi fondamentali della ‘costituzione economica’ comunitaria, il processo di integrazione avrebbe dovuto limitarsi alla sfera del mercato, senza coinvolgere i sistemi sociali degli Stati fondatori, i quali avrebbero dovuto mantenere la loro separazione funzionale all'interno dei confini nazionali”<sup>7</sup>. Questo concetto di costituzione economica sovranazionale derivava dai principi elaborati dai teorici ordoliberali tedeschi, assai influenti, all'epoca dell'avvio del processo di integrazione europea ben oltre i confini tedeschi, grazie anche ad alcune personalità di spicco nella vita politica della Germania tra gli anni cinquanta e sessanta del novecento<sup>8</sup>.

Gli alti funzionari delle istituzioni europee hanno riprodotto su scala comunitaria la strategia di Erhard e del suo comitato di esperti nella Germania federale occupata: attori di un organismo sprovvisto di legittimità, si sono concentrati sull'elaborazione di un quadro giuridico centrato sulla concorrenza e sulla stabilità

---

*Social Protection in the EU: Interaction between Law and Policy*, Cambridge – Antwerp – Portland, Intersentia, 2012.

7. Giubboni S., cit., p. 5.

8. Comisso, G., *La genealogia della governance. Dal liberalismo all'Economia sociale di mercato*, Trieste, Asterios, 2016.

monetaria. Ponendo la competizione come essenza stessa del mercato, hanno potuto sostenere una sovrapposizione totale tra il meccanismo di mercato e la politica di governo. Redistribuzione relativa dei redditi, sussidio sotto forma di produzione di beni collettivi, e regolazione dei processi economici nell'ottica della crescita e del pieno impiego, mediante politiche congiunturali, avevano sorretto la pacificazione sociale fordista all'interno degli Stati-nazione. La costituzione economica ordoliberal ha rimesso in questione il legame tra queste tre funzioni economiche dello Stato (ridistribuzione, sussidio e regolazione) facendo in modo che il gioco economico della concorrenza assurgesse a principio di regolazione universale della vita sociale e predisponendo contemporaneamente meccanismi di intervento per assistere coloro che, caduti al di sotto di una certa soglia di povertà, sono esclusi dal gioco e hanno bisogno di sostegno per essere reintegrati.

L'impostazione ordoliberale, nell'attribuire alla Comunità la legittimità come ordinamento sovranazionale a garanzia delle libertà economiche e a protezione della concorrenza, imponeva anche i limiti della politica economica rispetto alla costruzione dei presupposti fondamentali affinché il gioco competitivo tra diseguali regolasse la vita sociale<sup>9</sup>. Da qui, la centralità del concetto di politica di "quadro", dello strumento delle *rules of law*, e della formula "Economia sociale di mercato". L'intervento pubblico sul quadro comporta una strategia operativa ordinatrice, indiretta e ambientale, che si realizza attraverso un insieme di misure definite da Eucken "azioni ordinatrici", in grado di innescare e favorire quel gioco di diseguaglianze e di differenziazioni che rappresentano l'essenza del mercato. L'ordine competitivo presuppone una definizione rigorosa della struttura legale-istituzionale, entro cui limitare l'azione dello Stato forte.

Lo Stato forte promosso dalla Scuola di Friburgo ha una forte corrispondenza con la concezione dello Stato di diritto di Hayek e della scuola di Chicago. In entrambi i casi, l'utilità liberale dello Stato è quella di depoliticizzare le relazioni socio-economiche. Perciò occorre fornirgli la forma politica adeguata a ciò che Adam Smith chiamava "sistema di perfetta libertà", preconditione indi-

---

9. Scharpf F.W., The European social model: coping with the challenges of diversity, *Journal of Common Market Studies*, 2002, p. 646.

spensabile affinché il gioco competitivo possa essere regolato per mezzo del libero meccanismo dei prezzi.

Allo stesso modo dei neoliberali tedeschi, gli economisti della scuola di Chicago si erano opposti alle politiche del *New Deal*, ai piani Beveridge, al dirigismo dell'economia postbellica, alla costruzione del *welfare State*. La restrizione della libertà personale era l'oggetto della critica dei neoliberali a questi programmi. Il loro obiettivo era porre l'economia imprenditoriale come modello universalmente valido di regolazione sociale. La loro strategia discorsiva consisteva nello spostare il tema liberale dell'*homo oeconomicus* da partner intangibile del *laissez faire* a soggetto eminentemente governabile.

Negli anni quaranta, Hayek aveva sostenuto in perfetta sintonia con Röpke e gli altri aderenti alla *Mont Pelerin Society*, che gli Stati nazionali si dovessero associare per creare un sistema inter-statale federale. La costituzione di uno Stato sovranazionale avrebbe potuto, secondo Hayek, restringere il campo di applicazione della regolazione della vita economica e “rendere possibile la creazione di regole comuni di diritto, un sistema monetario uniforme, e il controllo comune delle comunicazioni”<sup>10</sup>. Dentro questo quadro istituzionale la libera iniziativa individuale avrebbe avuto il più ampio campo possibile di realizzazione.

Friedman era stato sulla stessa lunghezza d'onda. Negli anni sessanta aveva sostenuto che lo Stato era essenziale sia come “luogo” per la determinazione delle “regole del gioco” sia come “arbitro” per interpretare e far rispettare le regole. Nello Stato di diritto, l'*enforcement* delle *rules of law* si rendeva necessario solo su coloro che altrimenti non avrebbero partecipato al gioco. L'organizzazione dell'attività economica attraverso lo scambio volontario presupponeva che, attraverso il governo, fossero predisposti i meccanismi per il mantenimento dell'ordine e della legge (*Law and Order*); per prevenire la prevaricazione di un individuo su un altro; per garantire l'applicazione di contratti stipulati volontariamente; per definire il significato dei diritti di proprietà, l'interpretazione e l'applicazione di tali diritti; per predisporre una struttura monetaria<sup>11</sup>. Lo Stato avrebbe dovuto “promuovere la

10. Von Hayek F., *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, in von Hayek F., *Individualism and Economic Order*, London, Routledge and Kegan Paul, 1949, p. 255.

11. Friedman M. *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press,

competizione e fare per il mercato ciò che il mercato non può fare da sé”<sup>12</sup>. “I liberali – sosteneva – “devono utilizzare canali politici per conciliare le differenze” perché lo Stato è l’organizzazione che fornisce i mezzi “con cui siamo in grado di modificare le regole”<sup>13</sup>.

Negli anni trenta del novecento i neoliberali tedeschi avevano agognato il federalismo interstatale come forma istituzionale necessaria per il rinnovamento del capitalismo, partendo dal presupposto che l’inflazione fosse il risultato della formula compromissoria che lo Stato nazione del diciannovesimo secolo adottava per contenere la polarizzazione dei rapporti di classe all’interno dei suoi confini. L’ordine internazionale si doveva reggere su una sorta di *international private law society*, governata dalla *lex mercatoria* del denaro e del diritto sovranazionale, come condizione per favorire la competitività contro il protezionismo economico; per rimuovere le restrizioni alla circolazione dei capitali, del lavoro e delle materie prime; per depoliticizzare le relazioni economiche, in modo da impedire che interessi speciali potessero costringere lo Stato a cedere verso concessioni di *welfare* devitalizzanti e in una gestione inflazionistica della domanda.

Dal momento che lo Stato e l’economia sono due ordini interdipendenti di organizzazione sociale, non solo il libero mercato competitivo richiede lo Stato forte limitato come facilitatore della competizione, ma dipende dallo Stato come forza della libertà di mercato. Non ci può essere libertà di mercato senza “polizia di mercato”<sup>14</sup>. L’“economia sociale di mercato altamente competitiva”, che è la formula della costituzione economica dell’Unione, è assunta come una sfera non statale, che dipende ed è sotto la protezione dello Stato sovranazionale.

Da Smith ad Hayek il miglioramento delle condizioni di esistenza dei lavoratori salariati è stato presentato come risultato non intenzionale dell’azione di liberi imprenditori artefici della produzione e accumulazione progressiva di valore. Nelle condizioni del capitalismo contemporaneo, in cui la crisi svela il carattere intrinsecamente contraddittorio della logica del valore e del

---

1962, p. 27.

12. Ivi, p. 34.

13. Ivi, p. 23.

14. Rüstow A., General Social Laws of the Economic Disintegration and Possibilities of Reconstruction, Afterword to W. Röpke W., *International Economic Disintegration*, London, Hodges., p. 289.

capitale, la proletarizzazione assume il nudo carattere della *dispossession* (Harvey), senza l'illusione dell'effetto *trickle down* sulla società con cui da sempre si sono giustificate le ragioni dell'economia imprenditoriale.

I bisogni sociali perdono lo statuto di diritti tutelabili in una logica collettiva, poiché tali diritti sono interpretati come pretese di intervento dello Stato; assumono invece il carattere di “prestazioni variabili” e servizi, la cui produzione deve svilupparsi “in regime di (leale) concorrenza con il sistema pubblico” in modo da “diversificare l'offerta e la libertà di scelta” da parte del cittadino-consumatore<sup>15</sup>.

La sussidiarietà, qualificata come “principio cardine” dal Trattato di Maastricht del 1992 e definito in dettaglio da quello di Lisbona del 2007, vincola la potenza pubblica, sia lo Stato che la Comunità, a non intervenire in quei settori sociali in cui le “persone” e le “aggregazioni della società civile” (imprese sociali, associazioni, volontariato), possono provvedere al soddisfacimento dei bisogni sociali meglio dello Stato, sostenendo la lotta all'inefficienza, allo spreco, all'assistenzialismo e ad un eccessivo centralismo burocratico.

La moralizzazione delle relazioni sociali è uno strumento indispensabile delle trasformazioni capitalistiche nella misura in cui lo Stato, nella destrutturazione dei programmi di *welfare*, mobilita il volontarismo sociale e afferma il “privato sociale”, dalla sanità all'istruzione, dalla previdenza ai servizi di assistenza per gli anziani. *L'Active Society* di Antony Giddens è il risultato dell'attivazione compensatrice della società civile e della contestuale normalizzazione delle sue componenti a *managers* del sociale, nel tentativo di governare il disordine prodotto. Il significato della “terza via”, per Giddens come per Röpke e i loro seguaci di destra e di sinistra, è una società in cui lo Stato trova un equilibrio tra regolazione e deregolazione, sapendo che le persone oggi accettano consapevolmente il rischio<sup>16</sup>.

In questa logica la flessibilità dei prezzi-salari sostituisce il tasso di cambio nominale delle monete come canale di regolazione ba-

---

15. Cerlini S., Venturi A.M., Il sostegno alla domanda di servizi alla persona e alla famiglia, in Maino F., Ferrara M. (a cura di), *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, 2015, p. 148.

16. Giddens, A., *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Milano, Saggiatore, 1998.

silare dei mercati, e la vita stessa è la base del rendimento dei titoli finanziari. L'abbassamento del costo del lavoro e la mobilità dei fattori sono posti come condizioni necessarie per ripristinare la posizione competitiva degli Stati e per portare nuovamente in equilibrio produzione e occupazione. Occupazione e disoccupazione convergono nella forma dell'occupabilità del lavoratore, che incorpora e investe il suo capitale umano. L'idea neoliberale del disoccupato come 'lavoratore in transito' si è avverata sia come luogo comune, quindi indiscusso, che come principio di realtà: su e giù per la scala salariale, da un'attività a un'altra, da un mercato del lavoro all'altro.

## 2. Il paradigma della flessicurezza

A metà degli anni ottanta, il termine 'modello sociale europeo' negli obiettivi dei piani Delors confermava la tendenza degli Stati europei a mantenere alti livelli di protezione sociale in opposizione a quella degli Stati Uniti che adottava politiche di flessibilizzazione della forza lavoro e di abbassamento degli standard di protezione sociale. Nel Consiglio europeo di Essen del 1994, ultimo a cui partecipa Delors, si ribadiva questa posizione, ma due anni dopo, nel Consiglio di Dublino si manifestavano segni di cambiamento di rotta, con l'affermazione che doveva essere promossa la flessibilità del lavoro, pur garantendo una adeguata protezione dei lavoratori.

Per la prima volta nella definizione delle politiche sociali europee si fece strada il concetto della *flex-security*, un mix di politiche liberali e corporativiste<sup>17</sup>. Era maturato in Olanda, consistito da una parte nel rafforzamento delle protezioni sociali e nella concessione di esenzioni fiscali per i nuovi occupati con contratti di lavoro flessibili e, dall'altra, nella diminuzione della protezione dei lavoratori permanenti.

Nel 2000 la strategia di Lisbona chiarisce che tutta questa problematica deve essere inquadrata nell'economia sociale di mercato altamente competitiva. Il paradigma della flessicurezza diventa uno dei cardini della politica sociale ordoliberal del-

---

17. Ferrera M., Hemerijck A., Rhodes M., *Il futuro dell'Europa sociale*, Bologna, Il Mulino, 2004.

l'Unione Europea. Alle origini c'è il Rapporto Supiot, dal nome del coordinatore di un gruppo di economisti, giuristi e sociologi che nel 1999 ha fatto una analisi su *Transformation of labour and future of labour laws in Europe* per conto della la Direzione Generale Occupazione e Affari Sociali della Commissione europea<sup>18</sup>. Il rapporto ha fornito l'occasione per una riscrittura delle tutele individuali e collettive in conseguenza delle trasformazioni dei processi produttivi e degli stili di vita. Nel quadro delle politiche sociali il modello della flessicurezza, coniuga le politiche del lavoro basate sul principio della flessibilità dei contratti e dell'apprendimento permanente con le normative di gestione della povertà.

La piena occupazione cui si fa riferimento nei documenti europei è da intendersi nel senso di garantire a tutti gli individui l'occupabilità per tutto il corso della loro vita. Compito del welfare europeo è, dunque, di mettere tutti gli individui in condizione di avere le conoscenze e le qualifiche necessarie per essere sempre competitivi nel mercato del lavoro.

La competitività, perseguita dalle politiche sociali, ha un duplice significato. In primo luogo sta a significare che la ricchezza del sistema economico europeo e, di conseguenza, il benessere dei cittadini europei, dipende dalla competitività nei mercati internazionali delle imprese europee. In secondo luogo che le politiche sociali devono fornire alle imprese lavoratori adatti alle loro esigenze.

La revisione della strategia di Lisbona nel 2005, porta all'elaborazione di studi e rapporti sul mancato raggiungimento degli obiettivi di crescita dell'occupazione<sup>19</sup>. Prevale la spiegazione che attribuisce la responsabilità alla insufficiente implementazione delle politiche neoliberali relative al mercato del lavoro. Il Consiglio europeo fa proprie queste posizioni e si concentra sulla flessicurezza mentre l'inclusione sociale esce dagli obiettivi prioritari.

Gli Stati membri devono continuare a promuovere l'adozione di contratti di lavoro flessibili; adottare politiche del lavoro basate

---

18. Supiot A., The transformation of work and the future of labour law in Europe: A multidisciplinary perspective, *International Labour Review*, 1, 138, 1999.

19. Sapir A. et Al., *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System*, OUP Oxford, 2004; Kok W. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

sul principio dell'apprendimento permanente al fine di rendere i lavoratori adattabili per tutto il corso della vita ai mutamenti del mercato; provvedere a facilitare il passaggio da un lavoro ad un altro continuando ad usare alcuni degli strumenti tradizionali del welfare (indennità di disoccupazione, protezione sanitaria e pensioni). Legislazioni troppo severe, con limitazioni alle possibilità di riorganizzare il lavoro e di licenziare, disincentivano le imprese ad assumere.

Dai documenti europei si deduce che il rischio derivante dall'insicurezza prodotta dalla flessibilità deve venire coperto dal secondo cardine della *flex-security*: il *life-long learning*. Il termine è utilizzato ampiamente nei testi dell'OCSE secondo una logica circolare per cui il progresso tecnologico richiede un aumento del livello di formazione il quale a sua volta determina lo sviluppo tecnologico e la crescita economica. La flessibilità del mercato del lavoro è un dato acquisito pur auspicandone l'ulteriore incremento; ma occorre aumentare le protezioni sociali per i lavoratori flessibili. Non vengono suggeriti tagli alla spesa sociale; al contrario, nuovi investimenti<sup>20</sup>, che non devono però riguardare l'introduzione di indennità compensative della disoccupazione, bensì consistere in incentivi al lavoro e alla formazione.

Con Europa 2020 l'attenzione si focalizza nuovamente sugli obiettivi qualificanti, notevolmente semplificati: portare al 75% il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni; investire il 3% del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo; promuovere una crescita ecosostenibile, riducendo le emissioni di carbonio al 20-30%, aumentando del 20% la quota di energie rinnovabili e l'efficienza energetica; innalzare i livelli di istruzione, riducendo il tasso di abbandono scolastico a meno del 10% e portando al 40% il tasso dei giovani laureati. Nella nuova strategia, ai vecchi targets, si è aggiunto un obiettivo inedito e concernente direttamente il tema della riduzione di almeno di 20 milioni a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Flessibilità e sicurezza presuppongono politiche diverse da condurre simultaneamente, tenendo anche conto del principio di differenziazione, che garantisce il ruolo delle Regioni, in coerenza con quello di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni Stato mem-

---

20. European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity Pathways Turning Hurdles into Stepping Stones*, 2007.

bro deve fornire il proprio contributo alla definizione e alla realizzazione degli obiettivi, utilizzando percorsi e politiche che rispecchino la propria condizione e il relativo 'livello di ambizione'. In questo senso, la strategia Europa 2020 dettaglia il quadro dell'economia sociale di mercato incentrandolo su un'unica parola chiave: la crescita, sebbene declinata come intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nella sua comunicazione dal titolo "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", la Commissione ritiene che l'obiettivo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale debba essere raggiunto mediante misure "idonee e concrete", in particolare con l'introduzione di regimi di reddito minimo in tutti gli Stati membri.

### 3. Le basi giuridiche del reddito minimo

Il reddito minimo è divenuto un diritto fondamentale dotato della stessa forza delle norme sui trattati con l'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona, che fa riferimento all'articolo 34 della Carta di Nizza, secondo cui:

- 1.** L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.
- 2.** Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.
- 3.** 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 comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

Il Trattato di Lisbona, sebbene non abbia incorporato il testo della Carta dei diritti, la include sotto forma di allegato, conferendole carattere giuridicamente vincolante all'interno dell'ordinamento dell'Unione, secondo quanto disposto dall'art. 6: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

La norma si compone di tre segmenti che vanno letti unitariamente: il primo è l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, il secondo il concetto di esistenza dignitosa ed il terzo la mancanza di risorse sufficienti e cioè una situazione concreta e verificabile di bisogno<sup>21</sup>. Il richiamo all'assistenza abitativa implica che gli obblighi non si esauriscono nel sostegno reddituale ma si concretizzano anche sul terreno dei servizi sociali. Il rischio di esclusione sociale è affrontato con riferimento a diritti specifici espressamente previsti da altre norme della Carta, come il diritto alla formazione permanente e continua (art. 14) o il diritto di accesso a servizi di collocamento gratuiti ed efficienti (art. 29).

Il titolare del diritto è il singolo soggetto che non dispone di risorse sufficienti: "la dimensione a cui guardare è quella strettamente individuale e non anche alle complessive condizioni reddituali e patrimoniali della sua famiglia, dovendo la norma tutelare, attraverso l'intervento pubblico, la dignità di un soggetto in quanto tale, senza abbandonarlo alla carità familiare"<sup>22</sup>.

Su questa problematica altra fonte è l'art. 30 della Carta sociale revisionata che riguarda il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale. "Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale le parti si impegnano: a) prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso al lavoro, all'abitazione alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazione di emergenza sociale o di povertà e delle loro famiglie. A riesaminare queste misure in vista del loro adattamento se del caso".

---

21. Bronzini G. *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, Centre for the Study of European Labour Law Massimo D'Antona, 2015, p. 11.

22. Ivi.

La Carta si apre con il principio dell'inviolabilità della dignità umana e le "Spiegazioni ufficiali" alla Carta specificano che "la dignità della persona umana non è soltanto un diritto fondamentale in sé, ma costituisce la base stessa dei diritti fondamentali".

Tuttavia, "La mancanza di un punto di appoggio al concetto di 'esistenza dignitosa', ha dato luogo ad un'elaborazione giurisprudenziale piuttosto ampia, soprattutto ad opera del Tribunale costituzionale tedesco che rifluisce nelle nozioni europee, orientata a confinarla ad un ambito di tutela 'minimalistica' ed emergenziale"<sup>23</sup>.

Prima dell'inizio dei negoziati che portarono all'approvazione del Trattato di Maastricht, l'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors aveva tentato di far approvare una direttiva che obbligasse tutti gli Stati ad adottare schemi di reddito minimo garantito, ma senza riuscirvi. L'idea era di coniugare l'intensificazione dei legami economici tra i paesi membri con l'approntamento di standard minimi di trattamento di natura sociale, in modo da impedire il pericolo di dumping sociale tra paesi membri, abbassando le tutele sociali per attirare investimenti.

Fu tuttavia emanata la Raccomandazione 441/92 che ancora costituisce un punto di riferimento essenziale in materia. Reiterata nel 2008 in piena crisi economica invita tutti gli Stati ad introdurre l'istituto del reddito minimo garantito, ed offre precisi paradigmi di ordine quantitativo e qualitativo per determinarne i contorni precisi: non può essere inferiore al 60% del reddito mediano da lavoro dipendente valutato per ciascuno Stato; oltre all'erogazione monetaria deve comprendere le spese per l'affitto, la tariffazione agevolata nell'accesso ai servizi pubblici essenziali (luce, gas etc.) e anche il sostegno pubblico per le spese impreviste ed eccezionali nell'impossibilità di coprirle a causa della condizione di povertà o di rischio di esclusione sociale. Servizi sociali e servizi per l'impiego devono accompagnare le persone assistite in un percorso di reinserimento.

Due Risoluzioni del Parlamento europeo del 2009 e del 2010, relative al reddito minimo garantito hanno ulteriormente chiarito i contenuti del diritto. La prima delle Risoluzioni insiste in particolare sul rapporto tra reddito minimo e lotta all'esclusione sociale, sottolineando la possibile non coerenza tra l'individuazione

---

23. Ivi, p. 12

da parte di organi pubblici di un percorso di reinserimento lavorativo e situazioni di acuto disagio sociale da trattare prioritariamente attraverso i servizi sociali e non a mezzo degli uffici di collocamento. La seconda, approvata quasi all'unanimità, ricorda che 'la dignità è un principio fondante dell'Unione europea', e che si tratta di garantire ad ogni cittadino la 'possibilità di partecipare pienamente alla vita sociale, culturale e politica'<sup>24</sup>. Le misure degli Stati devono essere 'adeguate' e giustificate secondo indicatori 'affidabili e pertinenti', e le politiche di aggiustamento dei conti pubblici non possono pregiudicare il diritto. Di qui l'invito alla Commissione e agli Stati membri "a esaminare in che modo i diversi modelli non condizionali e preclusivi della povertà per tutti, possano contribuire all'inclusione sociale, culturale e politica, tenuto conto in particolare del loro carattere non stigmatizzante"<sup>25</sup>.

La Risoluzione insiste anche sulle fonti internazionali e su quelle dell'Unione che configurano il reddito minimo garantito come un diritto sociale fondamentale: sarebbero quindi illegittime tutte le forme di erogazione del reddito che finissero con il mortificare quella dignità essenziale della persona che con l'istituto si vuole invece salvaguardare, come il condizionamento dell'aiuto all'accettazione di lavori che non siano coerenti con il bagaglio professionale ed il curriculum di studio della persona o l'imposizione di controlli umilianti<sup>26</sup>.

Il reddito minimo garantito è diventato il fulcro delle politiche di *flexicurity*, appannaggio del cittadino lavoratore che alle classiche tutele "nel contratto" può aggiungere quelle "nel mercato", nelle transizioni da un posto di lavoro a un altro o nei periodi di disoccupazione. I sistemi nazionali di reddito minimo garantito sono oggetto di analisi nell'ambito del *Metodo aperto di coordinamento* (MAC), con il quale a partire dal 2000 si intende indirizzare gli Stati, con strumenti legali a carattere non vincolante, verso il perseguimento di fini ritenuti comuni, valorizzando le esperienze nazionali ritenute più efficaci. Il MAC promuove come *best practices* le esperienze dell'Europa del Nord (dopo i grandi negoziati sociali degli anni novanta in Svezia, Danimarca, Olanda, Belgio, ecc.) inquadrate nella flessicurezza, che tendono

---

24. Ivi, p. 13-14

25. Ivi, p. 14

26. Ibidem.

ad assicurare al singolo continuità di reddito, nelle transizioni da un posto di lavoro a un altro, e protezione sociale nel mutato contesto del mercato del lavoro, connotato ormai da una crescente flessibilità, accompagnata da un'alta disoccupazione strutturale. La garanzia di un reddito minimo, nella duplice forma della assicurazione per tutti dei mezzi necessari a un'esistenza libera e dignitosa e di sostegno al reddito tra una occupazione e un'altra, viene considerata uno dei pilastri del rinnovamento e dell'universalizzazione degli apparati del welfare, accanto al diritto alla formazione permanente e continua e al diritto di accesso a gratuiti ed efficaci servizi di collocamento, previsti come diritti autonomi anche nella Carta dei diritti Ue.

Nel dicembre 2007 sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri dell'Unione otto principi comuni di flessicurezza che racchiudono in sintesi l'elaborazione dei vari MAC in materia sociale e contemplano il diritto a un reddito minimo sia nelle fasi di transizione da un'occupazione a un'altra sia per assicurare ai più bisognosi un'esistenza dignitosa. Da quella data le politiche dell'occupazione dei singoli Stati, che vengono coordinate a livello europeo consentendo monitoraggi più precisi ed, eventualmente, interventi della Commissione, devono indicare le modalità di attuazione dei principi comuni di *flexicurity* ed i percorsi seguiti per valorizzarli.

#### 4. L'affermazione del *workfare*

Risale al 1992 l'interesse della Commissione europea ad intervenire sui problemi della povertà, senza tuttavia esprimere una presa di posizione diretta<sup>27</sup>. È il Consiglio delle Comunità Europee che ne viene investito e formula una Raccomandazione<sup>28</sup>: "Gli stati membri devono riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana. Tale diritto dovrà essere realizzato nel quadro di strategie nazionali di lotta contro l'esclusione sociale. Riguarda tutti coloro che risiedono nel territorio dell'UE e che non dispon-

27. Pena-Casas R., Bouget D., Towards a European minimum income? Discussion, issues and prospects, in Natali D. (a cura di), *Social developments in the European Union 2013*, Bruxelles, European Trade Union Institute, 2014.

28. Raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio del 24 giugno 1992.

gono essi stessi, o nell'ambito del nucleo familiare in cui vivono, di risorse sufficienti".

La Raccomandazione chiarisce che il livello delle risorse sufficienti deve essere definito in rapporto ai bisogni e al costo della vita di ogni singolo Stato; che il diritto non è limitato se non dalla cessazione delle condizioni cui è connesso, e che la sua attuazione deve essere assicurata nel quadro dei regimi di protezione sociale adattati anche a questo fine prevedendo, tra l'altro, misure di accompagnamento e incentivi alla ricerca di una occupazione.

La Raccomandazione ha l'obiettivo di sollecitare interventi convergenti in una situazione molto diversificata. In questo quadro l'OCSE viene sollecitato ad affrontare il problema, e due anni dopo, in un rapporto dedicato alle cause della disoccupazione e alle soluzioni ritenute appropriate, presenta una 'job strategy', nel quadro dell'economia globale competitiva sempre più integrata e della riduzione dei posti di lavoro connessa allo sviluppo economico e tecnologico<sup>29</sup>.

Al di là dell'analisi, il rapporto delinea, anche sulla base delle esperienze settoriali in atto, le politiche necessarie per "soddisfare gli obiettivi sociali in modi nuovi, progettati più accuratamente, evitando gli effetti collaterali inattesi e indesiderati del passato". Svolge perciò importanti funzioni di orientamento dei governi, che stanno allestendo i propri sistemi di intervento sulla povertà, orientandoli verso l'inserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro. Si tratta di una svolta di cui la *job strategy* sottolinea la necessità dopo aver constatato che in quasi tutti i paesi prevalgono misure passive nella allocazione dei benefici.

I programmi di attivazione avrebbero dovuto riguardare specifici gruppi sociali oppure essere concepiti in funzione di particolari problemi del mercato del lavoro. L'amministrazione pubblica avrebbe dovuto svolgere tre specifiche funzioni: orientamento e collocamento, pagamento dei sussidi, gestione dei programmi. Un ruolo complementare avrebbe dovuto essere attribuito alle agenzie private di collocamento.

I beneficiari dei sussidi avrebbero dovuto ricevere informazioni sulla disponibilità di impiego attraverso contatti tenuti con regolarità; e avrebbero dovuto essere controllati nell'impegno a cercare lavoro. Avrebbero dovuto essere coinvolti in attività

---

29. *The OECD Jobs Study; Facts, Analysis, Strategies*, 1994.

formative nel quadro di misure di formazione diversificate in funzione dei bisogni del mercato del lavoro. Misure particolari avrebbero dovuto essere prese per gli inoccupati di lunga durata. Gli imprenditori avrebbero dovuto essere coinvolti nella progettazione e nell'esecuzione di programmi di formazione a livello locale. I sussidi avrebbero dovuto stare al di sotto del livello dei salari per incentivare la ricerca di lavoro.

Queste indicazioni tendevano ad accelerare il cambiamento in atto. Si sta passando “dal keynesiano ‘welfare state’ allo schumpeteriano ‘workfare state’, antepoendo il mercato allo Stato e alla società (...), e ridefinendo il ruolo dello Stato per realizzare la partecipazione al mercato del lavoro all’insegna dell’attivazione”<sup>30</sup>.

L’OCSE fornisce ulteriori indicazioni nel 1996<sup>31</sup>. Riflettendo sulle esperienze in corso evidenzia i problemi generali emergenti. Sono di tre tipi: la ‘trappola della disoccupazione’, quando i benefici sono troppo elevati rispetto ai salari; la ‘trappola della povertà’, quando sono troppo bassi per funzionare da stimolo ad entrare in rapporto con il mercato del lavoro; infine, occorre tener conto che le modalità di tassazione dei salari influiscono sull’occupazione. Il rapporto muove da questi problemi per indicare soluzioni, e suggerire poi i punti più rilevanti dell’articolazione dell’intervento pubblico rispetto ai programmi e rispetto ai beneficiari, con l’enfasi sempre posta sulla attivazione al mercato del lavoro.

La prima esperienza in questa direzione risale al 1989 negli Stati Uniti, quando l’accesso all’*Aid to Families with Dependent Children* da tempo in funzione viene subordinato all’attivazione al lavoro. Bill Clinton nel 1993 impronta la sua campagna all’insegna dell’*end welfare as we know it*<sup>32</sup>. A metà degli anni ‘90 sono in funzione in Europa i primi programmi che prevedono forme di attivazione; riguardano Danimarca, Norvegia, Olanda, Francia, Germania e Gran Bretagna. Erano definiti come *workfare*, “un termine però rifiutato dagli esponenti politici europei, pronti nondimeno a concordare sulla necessità di introdurre in Europa una severa condizionalità”; “fu preferito il termine meno controverso di attivazione”<sup>33</sup>.

---

30. Pena-Casas R., Bouget D., cit.

31. *The OECD Job Strategy: Pushing Ahead with the Strategy*, 1996.

32. Anderson T., Kairys K., Wiseman M., Activation and Reform in the United States, in Lodemel I., Moreira A. (a cura di), *Activation or workfare? Governance and the neo-liberal convergence*, Oxford University Press, 2014, p. 111.

Questi sistemi si sono diffusi ed estesi. In una prima fase sono state soprattutto rafforzate le misure di condizionalità, con sanzioni per contrastare i tentativi di sottrarsi all'attivazione; in una seconda fase sono stati soprattutto perfezionati i servizi per sostenere l'attivazione<sup>34</sup>. Siamo alla nascita dei *jobcenter*, e alla centralità delle loro funzioni, descritte nei capitoli tre e quattro.

---

33. Lodemel I., Preface, in Lodemel I, Moreira A., cit.

34. Moreira A., Lodemel I., Introduction, p. X.