

Le iniziative comunitarie in tema di *flexicurity*: per la costruzione di un diritto al *basic income*

Note di risposta al Libro verde “La vita buona nella società attiva” sul futuro del modello sociale del nostro paese

Premessa

Il metodo della consultazione degli attori pubblici, delle parti sociali e dell’opinione pubblica più in generale attorno a temi sui quali si intendono promuovere politiche di riforma è certamente innovativo e razionale ed è stato con successo sperimentato da tempo dagli organi dell’Unione europea: negli ultimi anni, specie in occasione del dibattito sulla “modernizzazione del diritto del lavoro” e sulla formulazione di principi comuni di *flexicurity*, ha mostrato un potenziale partecipativo inatteso e insperato portando a “dire la loro” centinaia di associazioni di ogni tipo, dai sindacati alle organizzazioni professionali, alle ONG, a gruppi accademici e centri di ricerca. Il materiale accumulato è stato poi ripreso nei dibattiti molto serrati del Parlamento europeo e fatto oggetto di ulteriore riflessione e discussione nelle procedure della cosiddetta “*governance*” europea. Il presupposto perché tali momenti funzionino effettivamente come arene “allargate” di discussione ed elaborazione è dato dal fatto che i temi vengano prescelti con tecniche di selezione rigorose e che le domande, pur avendo ancora una *ratio* esplorativa, siano tali da alludere a prospettive sufficientemente precise. Solo a queste condizioni chi interviene può presentare opzioni non astratte e generiche, ma dare indicazioni fruttuose per un dialogo costruttivo, ancorché *in itinere*, così da presentare un “punto di vista” maggiormente connesso all’agenda di cui si discute.

I pareri espressi sul Libro Verde della Commissione europea sulla “modernizzazione del diritto del lavoro” sono stati i più vari, ma indubbiamente il documento comunitario possedeva a monte la capacità di provocare un dibattito su aspetti concreti e tangibili e di alimentare un confronto su aspetti cruciali della società europea che si è poi dipanato, approfondendosi, anche attraverso importanti ed accurate Risoluzioni del Parlamento europeo. Alcune proposte suggerite nel Libro Verde sono state accantonate, altre privilegiate, su moltissime ipotesi i lavori di riflessione sono in corso, segno che l’attivazione della consultazione non è stata puramente formale (e di facciata). E’ quindi certamente apprezzabile che anche il Governo italiano abbia scelto questa metodologia di lavoro comunitario ⁽¹⁾, ma il Libro Verde sul futuro del modello sociale europeo “La vita buona nella società attiva” non sembra *prima facie* possedere quelle virtù

¹ Cfr. F. Liso “mercato del lavoro e ammortizzatori sociali nel libro verde” in www.nelmerito.com, 3-10-2008.

espositive che talvolta esibiscono gli analoghi documenti sovra-nazionali: lo spettro della ricognizione offerta dal Testo in una ventina di paginette è talmente ampio da lasciare il lettore (ed anche l'interlocutore) disorientato.

Si suggeriscono trasformazioni nei settori più disparati: scuola, ricerca, tutela della salute, assistenza, previdenza, formazione, politiche della famiglia ma il documento opera incursioni anche in altri campi, ad esempio quando allude a rischi quali il "bioterrorismo" o quando reclama la riforma del sistema delle relazioni sociali o richiama il federalismo fiscale. Ad essere coinvolto è anche lo stesso diritto del lavoro con il ventilato passaggio ad una "stabilità sostanziale" basata su competenze e formazione continua piuttosto che su norme di legge (pag. 9, seconda domanda).

Ad essere coinvolto insomma è l'intero sistema di *welfare*, ma in un accezione che trova pochi riscontri nella terminologia politica, giuridica ed accademica e che squilibra moltissimo il Testo che liquida la questione delle tutele nel contratto di lavoro in poche battute, mentre dedica alla ricerca "biomedica", un settore che a fatica si riesce ad integrare negli studi sul *welfare state*, quasi due pagine che avrebbero trovato certamente una più felice collocazione altrove.

Tuttavia nonostante l'architettura discutibile del Documento la nostra Associazione ha ritenuto opportuno partecipare al Forum aperto con il Libro Verde. Anche se su molti dei temi prima ricordati e soprattutto sulla "metafisica influente" che sembra ispirare questo lavoro ministeriale ci sarebbe molto da dire, l'Associazione BIN, *Basic Income Network Italia* - di recente costituzione- valuterà in queste brevi note il Libro Verde a partire da un *focus* limitato corrispondente alla sua *mission* associativa. La finalità statutaria del *Basic Income Network* è, infatti, raccogliere e promuovere il dibattito italiano, europeo e mondiale sul *basic income* (nelle sue varie accezioni); e siamo, ovviamente, particolarmente interessati a riflettere sulle politiche sociali europee che in qualche modo, anche se spesso inadeguatamente, a questo concetto si riferiscono a partire proprio da quelle esperienze di reddito minimo garantito e di *safety net* che nel nostro paese, notoriamente molto in ritardo su questo piano, possono essere proposte per offrire meccanismi di tutela ai bisogni primari del cittadino ^(?). Pur essendo convinti assertori di una revisione dei sistemi di *welfare* contemporanei alla luce del primario diritto ad un reddito universale ed incondizionato non ci sfugge che questa prospettiva di fondo può vedere realizzati passaggi intermedi e soluzioni gradualistiche, tali da necessitare una grande attenzione alle opzioni oggi *in agenda* nel vecchio continente.

Dov'è l'Europa?

Quel che *in primis* sorprende nel Libro Verde è lo sguardo rigorosamente nazionale. Alle indicazioni, ai documenti ed agli atti dell'Unione europea le 24 pp. fanno solo tre fugaci riferimenti. Nel primo l'introduzione a firma del Ministro richiama il Libro verde della Commissione europea sulla salute e le politiche della *Lisbon Strategy* per sottolineare la stretta connessione tra salute e prosperità economica: ci sembra un appello all'Europa così generico da avere scarso significato. Il secondo (pag. 11) è altrettanto anodino ed irrilevante: dopo aver detto (pag. 11) che un "nuovo *welfare* dovrebbe facilitare la mobilità, combattere le discriminazioni, prevenire i bisogni (?), contrastare la povertà", si aggiunge che "al rinnovamento interno deve peraltro corrispondere anche un impegno dell'Unione Europea affinché il processo di liberalizzazione degli scambi commerciali si accompagni con il

² Un sito, www.bin-italia.org che raccoglie il dibattito italiano e internazionale sul *basic income*, nonché gli stessi documenti istituzionali (nazionali e sovranazionali) pertinenti sarà entro Novembre aperto al libero accesso del pubblico. L'associazione è collegata alla rete *Basic Income Earth Network* come si può sin d'ora leggere nel sito di quest'ultima.

riconoscimento universale di alcuni diritti minimi in modo che sviluppo economico e dimensione sociale procedano ovunque di pari passo. Sarebbe sufficiente un riferimento alle convenzioni dell'ILO in materia di salute e sicurezza nel lavoro e di diritto alla libera associazione sindacale". Questo secondo riferimento è invece del tutto oscuro ed enigmatico: il governo italiano sembra imputare qualcosa all'Unione in materia di diritti universali minimi, ma si riferisce alle politiche esterne di cooperazione allo sviluppo o a quelle interne? Se fosse il primo caso in sostanza si finirebbe per proporre che nelle cosiddette *human rights clauses* (che vengono apposte agli accordi commerciali o di sostegno con i paesi del terzo mondo) vengano valorizzate le convenzioni ILO prima indicate, il che sembra del tutto ragionevole anche se già ampiamente realizzato. Se dovesse invece valere la seconda ipotesi (posto che in genere le convenzioni OIL sono rispettate dalla normativa comunitaria e che sono tra le fonti della Carta europea dei diritti fondamentali più nota come Carta di Nizza) il discorso sulla dimensione sociale dell'Unione ci sembrerebbe, allora, evocato in modo talmente impreciso, allusivo e generico da rendere molto difficile prendere una qualsiasi posizione; si tratterebbe in realtà di un "rimbrozzo" all'Europa senza alcuna contestualizzazione e reale consistenza. Se davvero questa fosse l'ipotesi sarebbe, poi, da chiedersi perché mai "la dimensione sociale" da salvaguardare debba riguardare solo "alcuni diritti minimi", visto che la Carta di Nizza offre un elenco molto aggiornato ed inclusivo di diritti socio-economici, di vecchia come di nuova generazione.

Infine l'ultimo richiamo a pag. 14, laddove si ricorda che "dal 1992 l'Unione europea ha sottolineato la necessità di un modello sociale più forte e di politiche attive per l'inclusione sociale. Nella recente Agenda sociale ⁽³⁾ ha nuovamente richiamato la lotta alla povertà come elemento fondatore delle politiche di coesione sociale". Qui il rinvio all'Europa è più pertinente, ma molto selettivo e, come si dirà, sottilmente capzioso. Il Libro Verde infatti omette di menzionare e di prendere in considerazione un'imponente catena narrativa costituita da Atti europei di diversa natura, che si è sviluppata a partire dal primo documento già ricordato del 22.11.2006, il Libro Verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo". Successivamente, anche sull'onda della già ricordata partecipazione senza precedenti alla consultazione ⁽⁴⁾, la CE ha nominato un gruppo di esperti guidati da Tim Wiltagen sui temi della *flexicurity* ⁽⁵⁾, ed ha poi reso pubblica la comunicazione "Verso principi comuni in materia di *flexicurity*" (Giugno 2007) e quindi quella più specifica dell'Ottobre del 2007: "Ammodernare la protezione sociale per un rafforzamento della giustizia sociale e della coesione economica: portare avanti il coinvolgimento delle persone più lontane dal mercato del lavoro". Ed ancora al Consiglio europeo del 5-6 dicembre sono stati finalmente approvati (all'unanimità) i principi comuni in materia di *flexicurity* fra i quali giova ricordare qui i seguenti principi: "la flessicurezza riguarda sia gli occupati che gli inoccupati. Le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari, o quanti si trovino ai margini del mercato del lavoro e hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e misure di sostegno per un più facile accesso al mercato del lavoro o di supporti per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura. Il sostegno dovrebbe essere disponibile per tutti gli occupati al fine di rimanere occupabili, progredire e gestire le transizioni verso il mondo del lavoro e da un posto di lavoro all'altro", ed ancora, "una sufficiente

³ In mancanza di indicazioni più chiare riteniamo si tratti del documento della Commissione "Agenda sociale rinnovata: opportunità, accesso e solidarietà nel XXI secolo" del 2.7.2008.

⁴ Le risposte al Forum sono leggibili nel Dossier curato da C. Massimiani pubblicato nel sito *labourweb* dell'Università di Catania, composto da ben 1.702 pagine.

⁵ Che ha redatto nella primavera del 2007 l'importante documento "Flexicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones". Anche questo documento è stato preceduto da un Forum cui hanno partecipato 450 associazioni di ogni genere.

flessibilità contrattuale deve essere accompagnata da transizioni sicure da un lavoro all'altro⁽⁶⁾. Si deve incoraggiare la mobilità ascendente come anche quella tra disoccupazione o inattività e lavoro”, infine, “ la protezione sociale dovrebbe offrire incentivi e sostenere le transizioni da un lavoro all'altro e l'accesso a nuovi impieghi”.

I principi comuni sono già stati recepiti nelle linee guida della *Lisbon Strategy* ed un Documento della Commissione del dicembre 2007 “*A mission to flexicurity*” stabilisce una sorta di *road map* per verificare come gli Stati nei loro piani annuali sull'occupazione riescano ad integrare le indicazioni europee in materia. Infine, la recentissima (30.9.2008) Raccomandazione “*On the active inclusion of the people excluded from the labour market*” che prescrive agli Stati, nel quadro di *active inclusion policies*, di garantire un *adequate income support* riconoscendo che “*the individual's basic right to resources and social assistance to leave a life that is compatibile with human dignity as part of comprehensive, consistent drive to combat social exclusion*”. La Commissione invita gli Stati a verificare quale sia nel loro contesto il livello reddituale minimo sufficiente ad assicurare la dignità personale e a prendere in considerazione anche la necessità di un'assistenza di tipo abitativo per i più bisognosi. Tutti questi ultimi documenti richiamano l'art. 34 terzo comma della Carta di Nizza che stabilisce il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.

Vanno infine ricordate le Risoluzioni del Parlamento europeo del 2007 (sul *Green Paper* e sui principi comuni di *flexicurity*) nelle quali il diritto ad un *basic income* è chiaramente affermato, nonché infine quella, ancor più netta, del 9.10.2008 (540 voti a favore, 57 contrari) nella quale si afferma che “l'adeguatezza dei sistemi di reddito minimo costituisce una condizione preliminare per un'Unione sociale fondata sulla giustizia sociale e sulla pari opportunità per tutti” e si esortano gli Stati “a garantire che venga assicurato un reddito minimo adeguato nei periodi senza lavoro o in quelli tra un lavoro ed un altro”.

Il *basic income* e' un diritto?

Di questo impressionante insieme di prese di posizione e di atti di indirizzo degli organi dell'Unione europea il Libro Verde in sostanza tace; anche se tratta di un tema, quello della lotta all'esclusione sociale, da tempo integrato tra i settori oggetto di un “metodo aperto di coordinamento” che offre indicazioni ed obiettivi agli Stati (e che seleziona le *best practices* europee). La materia peraltro è non solo oggetto di “politiche”, ma è anche connessa a diritti fondamentali che la Carta di Nizza e le due Carte sociali europee (la Carta dei lavoratori e delle lavoratrici comunitarie del 1989 e la Carta sociale europea, entrambe ratificate dal nostro paese) tutelano e proteggono.

Il Libro Verde, pur nelle sue improvvise fughe “innovatrici” in settori tanto disparati, è totalmente refrattario alla semantica dei diritti, sia di stampo nazionale che di costruzione europea: la Carta del 1948 è ignorata così come il *Bill of rights* di Nizza del 2000 ⁽⁷⁾, sebbene quest'ultima rechi sia una disposizione in materia di reddito minimo sia una norma a tutela del

⁶ I documenti citati e le Risoluzioni sono leggibili nel sito www.europeanrights.eu, oltre che nei siti dell'Unione.

⁷ Ricordiamo solo per inciso che la Carta di Nizza è stata già applicata non solo dai giudici nazionali di moltissimi paesi (ivi compresa la nostra Corte costituzionale sin dal 2002) e dal Tribunale di prima istanza del Lussemburgo, ma anche in ben 10 casi dalla Corte di Giustizia e in numerose controversie persino dalla Corte di Strasburgo. La Carta di Nizza è stata peraltro pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione nel Dicembre del 2007 e i vari organi comunitari C.E., P.E., Consiglio) si sono autoobbligati con vari atti a tenerla in considerazione nella loro attività istituzionale.

licenziamento ingiustificato (che il Libro Verde sembra considerare, sia pure di sfuggita, solo come una tutela “formale”, di tipo legalistico da superare).

Le indicazioni europee, frutto di un lento ma costante consolidamento degli ultimi anni, sono in sostanza disattese nel Libro Verde italiano e il mancato riferimento al quadro sovranazionale sembrerebbe non casuale.

Il Libro Verde non opta per il varo di una copertura universalistica del reddito “di base” anzi la esclude categoricamente riferendosi alla conclamata esperienza “fallimentare” dell’ormai decaduto “reddito minimo di inserimento” che ha visto soltanto una breve sperimentazione nel nostro paese, anche malgrado le indicazioni e le sollecitazioni che l’Eurostat richiama nel rapporto dal titolo “Povertà ed esclusione sociale nell’UE-25”, da cui si evince che il 19% della popolazione italiana vive sotto la soglia di povertà e che (cfr. il rapporto) “il quadro sarebbe ben più preoccupante senza le reti di protezione sociale dei singoli stati membri”. Per dimostrare l’importanza dell’intervento pubblico, Eurostat ha inoltre calcolato i tassi di rischio povertà per ciascun paese al netto di qualsiasi contributo (pensioni incluse), ed ha fatto così emergere un quadro allarmante, dal quale risulta che in questa graduatoria, senza interventi sociali, il 42 per cento della popolazione italiana sarebbe a rischio povertà nei prossimi anni.

Relativamente alla sperimentazione del RMI italiano, non conosciamo le fonti di tipo scientifico di questa secca affermazione “fallimentare”. A noi risultano, sia dalle verifiche parlamentari sia dagli studi che abbiamo consultato ⁽⁸⁾ che gli insuccessi sono da ascrivere non alla copertura in quanto tale dei *basic needs*, ma all’insufficienza dei mezzi impegnati (490.000 vecchie lire mensili) e all’assenza di ulteriori strumenti di integrazione sociale. Vogliamo solo ricordare che l’ultima Raccomandazione della Commissione europea del 30.9.2008 stigmatizza proprio i paesi ⁽⁹⁾ che sono privi di ancore di salvataggio di “ultima istanza” come l’Italia, la Grecia e l’Ungheria essendo inammissibile che nella civile Europa non vi sia un’autorità pubblica che impedisca (come previsto dall’art. 34 della Carta di Nizza) che si precipiti in condizioni di vita disumane. Il Libro Verde con una mossa “compassionevole” offre questa *chance* solo agli ultra sessantacinquenni (e per disabili e famiglie con un solo genitore e figli minori a carico). Per gli altri ben poco salvo, una timida apertura per una indennità di disoccupazione anche per i lavoratori “non subordinati”. Insomma nessun sostegno al reddito per chi ricerca un lavoro o è disoccupato di lungo periodo oppure vuole transitare volontariamente da un lavoro all’altro così come avviene da molti anni nella maggior parte dei paesi europei, come già evidenziato nello studio elaborato dall’Assessorato al Lavoro della Regione Lazio sui modelli di reddito minimo (*Reddito garantito e nuovi diritti sociali. I sistemi di protezione del reddito in Europa a confronto. Per una legge nella Regione Lazio – Roma, febbraio 2006*). I cittadini italiani rimangono di serie B sotto il profilo della tutela dei diritti e del sostegno al reddito, rispetto alla stragrande maggioranza degli altri cittadini europei.

Siamo completamente fuori dagli schemi della cosiddetta *flexicurity* che non solo implicano, come già detto, una copertura universalistica di base per tutti, ma anche un sostegno attivo alla mobilità “ascendente” da un lavoro all’altro; in sostanza una “flessibilità” scelta anche dal soggetto e non imposta dalle imprese. Registriamo peraltro una più generale reticenza del Libro Verde sugli altri vettori di una politica di inclusione attiva come l’accesso ai servizi sociali e la formazione permanente e continua su cui non ci dilunghiamo. Quali sono in concreto le proposte in campo? Che cosa si suggerisce per rendere più partecipe e proficua l’attività di ricerca di un lavoro? Chi dovrebbe farlo?

⁸ Cfr. i numerosi saggi di S. Sacchi dedicati all’istituto.

⁹ Cfr. l’ultimo rapporto Caritas sulla povertà, presentato a Milano il 16.10.2008.



Infine non possiamo non stigmatizzare un approccio retorico ai problemi dell'inclusione sociale che ci lascia perplessi; l'insistenza sulla famiglia e su altri pretesi luoghi di ricomposizione del tessuto solidaristico collettivo, tra i quali figurano addirittura le "caserme", sono in plateale contrasto con gli stili di vita contemporanei (che vedono il moltiplicarsi di unioni non tradizionali e di famiglie mononucleari) e che correttamente vedono nell'accesso al reddito un diritto costituzionale di tipo nuovo, appropriato per creare quelle condizioni di libertà dalla necessità (e di libertà nel consumo) che le stesse dinamiche produttive di oggi finiscono con reclamare come condizioni esistenziali ordinarie.

Come è stato recentemente notato, la continua insistenza nel Libro Verde sulla famiglia come nucleo protettivo primario sembra voler nascondere l'indisponibilità nel concedere una copertura reddituale sufficiente a chi è escluso dal mercato del lavoro ⁽¹⁰⁾. Pertanto le scelte che si delineano dal Libro Verde non farebbero che confermare l'attuale lontananza dell'Italia dal quadro europeo: il nostro paese continuerebbe a detenere, pur in presenza di indicazioni sempre più nette e stringenti, il triste primato (insieme a Grecia ed Ungheria) dell'assenza di una copertura universalistica del minimo vitale e a violare l'art. 34 della Carta di Nizza (e le analoghe norme delle due Carte sociali europee). Siamo naturalmente consapevoli che ci muoviamo in un campo nel quale all'Unione spettano solo compiti di coordinamento delle politiche nazionali da realizzare nel quadro delle procedure dell'*open method of coordination* e che quindi gli Stati godono di margini di manovra molto ampi. Vogliamo anche sottolineare che la concezione del *basic income* come emerge dai Documenti prima esaminati non è la nostra, poiché l'idea di un reddito universale ed incondizionato non è, purtroppo, ancora nell'*agenda* europea. Né vogliamo sottacere il dibattito presente a livello europeo sul cosiddetto *workfare*, che vuole subordinare i sussidi e gli aiuti all'obbligo di accettare qualsiasi lavoro proposto, prospettiva questa che ci vede totalmente contrari (anche se in molti paesi del Nord questa "forzatura" è un'ipotesi molto rara). Tuttavia abbiamo voluto insistere su due punti: l'Italia non è indubbiamente obbligata a seguire una particolare esperienza straniera, non deve trasformarsi in una grande Svezia nel giro di pochi anni, anche se in questa materia può sicuramente avvalersi di esperienze e modelli di reddito minimo (*best practices* per la stessa Unione europea) funzionanti da decine di anni ad esempio in Belgio e in Olanda così come nelle più popolate Francia e Germania. Tuttavia l'Italia deve comunque dimostrare quali siano i passi che va compiendo per realizzare in concreto i principi comuni di *flexicurity*, tra i quali c'è la copertura per tutti dei minimi vitali e il sostegno nelle transizioni lavorative (anche quelle scelte dai soggetti): su questi punti il Libro Verde è evasivo e talvolta apertamente "in contrasto" con le *guidelines* europee (e con le disposizioni delle Carte dei diritti sovranazionali). La letteratura scientifica degli ultimi anni sta discutendo della sanzionabilità di comportamenti del genere: ci auguriamo che si trovino delle soluzioni adeguate per punire Stati come il nostro, sistematicamente inadempienti agli obiettivi liberamente condivisi in sede europea, attraverso la Corte di giustizia o mediante atti di natura più politica. Queste scelte peraltro mortificano persino le istanze nazionali più avvertite, come quelle Regioni italiane che da anni - pur nei limiti esistenti di competenza e risorse - cercano di prendere in carico le situazioni di più grave disagio sociale attraverso forme sperimentali di reddito minimo o di reddito di inserimento.

Questo adeguamento dell'Italia all'Europa è ormai improcrastinabile e sommamente urgente: il Libro Verde è stato elaborato in un clima ben diverso da quello attuale, connotato da una crisi economica internazionale dirompente: l'Italia davvero pensa di fronteggiare le conseguenze sociali di questa crisi intervenendo solo sulle forme di "sostegno" all'economia finanziaria senza intervenire sulle elementari misure di protezione dei suoi cittadini?

¹⁰ C. De Vincenti "Le politiche per la famiglia e il libro verde: introduzione al tema" in www.nelmerito.com, 15.10.2008