



Quaderni Reddito

01

REDDITO MINIMO GARANTITO
Riflessioni sulla legge del Lazio

R

Q

Associazione Culturale BIN ITALIA

a cura del Bin Italia
REDDITO MINIMO GARANTITO
riflessioni sulla legge del Lazio

Quaderni del reddito

BIN Italia. Un'associazione per il reddito garantito
Via Apollodoro, 4 - 00053 Civitavecchia (Roma)

www.bin-italia.org
info@bin-italia.org

copertina di iBlowStudio

È consentita la riproduzione, parziale o totale, dell'opera e la sua diffusione con ogni mezzo a uso personale dei lettori, purché non a scopo commerciale. In caso di riproduzione citare la fonte.

INDICE

1) La legge della Regione Lazio sul reddito minimo: un contributo per un nuovo modello di welfare

Riccardo Faranda

2) Attraversare la legge sul reddito

Sandro Gobetti

3) Europa e Regioni: la sussidiarietà come criterio di decisione in UE e il diritto ad un reddito garantito

Giuseppe Bronzini

4) La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive

Luca Santini

LA LEGGE DELLA REGIONE LAZIO SUL REDDITO MINIMO

un contributo per un nuovo modello di welfare

*Riccardo Faranda**

La totale mancanza di interventi statali di sostegno al reddito dei lavoratori precari e degli inoccupati ha indotto alcune regioni, il Lazio per primo, ad adottare provvedimenti legislativi in tal senso. Nel mettere mano a una iniziativa legislativa che affrontasse il problema del reddito minimo garantito, era necessario definire alcune priorità e mettere dei «paletti» il cui rispetto o la cui violazione avrebbero dato alla legge una connotazione diversa a seconda delle scelte operate.

La Legge regionale Lazio n. 4/2009 si muove in questa ottica, stabilendo alcuni principi fondamentali:

- l'universalità del diritto, inteso come diritto a percepire un reddito minimo di base senza che esso sia necessariamente legato alla perdita del lavoro, come è nel sistema attuale degli ammortizzatori sociali;
- l'individualità del trattamento, parametrato al reddito e alle esigenze di vita del singolo individuo e non del nucleo familiare, come è in altri modelli (per esempio per la Regione Campania);
- una forma di «condizionatezza temperata» della fruizione del trattamento di sostegno, che permane finché al soggetto percettore non venga offerta una situazione lavorativa qualificata, che rispetti cioè la sua storia lavorativa e le sue capacità e competenze;
- la centralità del sistema pubblico dei servizi per l'impiego, sotto il controllo/direzione di Regione e Province, nella individuazione dei soggetti aventi diritto e nella concreta attuazione delle disposizioni legislative e regolamentari;
- la possibilità per Regione ed enti locali di affiancare alla prestazione diretta del sostegno al reddito, consistente nella erogazione mensile di una somma di denaro, forme indirette di sostegno, attraverso la garanzia della gratuità di alcuni servizi, trasporti per primi, e il concorso alle spese che il beneficiario deve sostenere per i costi relativi alle utenze per fornitura di gas, acqua, elettricità, per la telefonia fissa e per l'alloggio, e la stipula di convenzioni con gli Enti gestori di teatri, cinema, musei, librerie, sale da concerto e centri sportivi, al fine di garantire la fruizione gratuita di attività e servizi.

Il primo ed il secondo di questi principi sono per necessità strettamente connessi: infatti l'universalità del diritto può essere garantita solo attraverso il riconoscimento della individualità dei trattamenti. Nessuna donna e nessun uomo libero potranno mai trovare la realizzazione piena dei propri diritti, particolarmente quelli connessi alla cittadinanza, se non viene presa/o in considerazione come individuo. In altri termini, un provvedimento del genere, per raggiungere tutti deve passare per il singolo soggetto, senza diaframmi. Diversamente si uscirebbe dal territorio del diritto di cittadinanza per entrare in quello, altrettanto importante ma del tutto diverso, delle politiche sociali.

In effetti la stesura del testo di legge ha scontato la difficoltà di doversi muovere nella strettoia tra le politiche sociali, appunto, e le tradizionali politiche passive del lavoro. Laddove invece l'idea ispiratrice della legge le travalicava entrambe, superandone la contrapposizione e ponendo il reddito di base tra i diritti legati alla cittadinanza, «nel rispetto dei principi fondamentali sanciti dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dei principi di cui agli articoli 2, 3, 4 e 38 della Costituzione» (art. 1).

L'articolo 34 della Carta Europea (Sicurezza sociale e assistenza sociale) persegue l'obiettivo del contrasto all'esclusione sociale collocando il sostegno al reddito dei cittadini dell'Unione all'interno delle politiche «volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti». Si tratta senza dubbio di una espressione che sgancia la problematica della garanzia del reddito dal modello strettamente workfaristico,

rompendo l'equazione salario/reddito e riconoscendo a quest'ultimo la dignità di diritto a sé stante, nell'ambito del più generale *ius existientiae*. Di fronte a tale previsione appare ancor più ingiustificata e ingiustificabile l'inerzia del parlamento italiano, unico in Europa con quello di Grecia e Ungheria, a non aver adottato un provvedimento legislativo che colmasse questa lacuna. Per porre riparo a tale inerzia era necessario che fossero le regioni a provvedere, e ciò è stato fatto appunto per prima dalla Regione Lazio.

Nella individuazione dei beneficiari si sono volutamente indicate in maniera distinta tra loro le tre categorie degli inoccupati, dei disoccupati e dei lavoratori precariamente occupati, poiché tali soggetti, se pure tutti giuridicamente riconducibili alla generale categoria dei disoccupati, dal punto di vista economico/sociale rappresentano tipologie ben distinte tra loro e portatrici di problematiche di lavoro e di vita non immediatamente sovrapponibili. I requisiti richiesti per ottenere i benefici sono la residenza nella regione da almeno 24 mesi al momento della presentazione della domanda, l'iscrizione alle liste di collocamento dei Centri per l'impiego, il reddito personale imponibile non superiore a 8.000 euro nell'anno precedente e il non aver maturato i requisiti per il trattamento pensionistico. Il riferimento, come accennato, è al reddito personale e non a quello del nucleo familiare come in altri modelli come quello della legge della Regione Campania. Nel «modello Lazio» il reddito del nucleo familiare viene infatti preso in considerazione unicamente al momento della formazione delle graduatorie da parte delle province, e non come condizione di ricevibilità della domanda.

L'articolo 4 della legge poi, dopo aver fissato in 7.000 euro l'importo massimo del sostegno diretto, prevede la possibilità che «le amministrazioni provinciali e comunali, nell'ambito delle proprie competenze e delle risorse nazionali, regionali, provinciali e comunali disponibili, possono prevedere, per i soggetti di cui al comma 1 del presente articolo, ulteriori interventi» e che «la Regione, compatibilmente con le risorse disponibili, istituendo ovvero rifinanziando annualmente con la legge finanziaria un apposito capitolo di bilancio, può contribuire al finanziamento di ulteriori prestazioni volte a:

- a) garantire la circolazione gratuita, previo accordo con gli enti interessati, sulle linee di trasporto pubblico locale su gomma e metropolitane, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 31, comma 3 quater, della legge regionale 16 luglio 1998, n. 30 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale);
- b) favorire la fruizione di attività e servizi di carattere culturale, ricreativo o sportivo;
- c) contribuire al pagamento delle forniture di pubblici servizi;
- d) garantire la gratuità dei libri di testo scolastici;
- e) erogare contributi per ridurre l'incidenza del costo dell'affitto sul reddito percepito nei confronti dei soggetti beneficiari di cui all'articolo 4, titolari di contratto di locazione».

L'idea guida che ha ispirato il legislatore è stata dunque quella di affermare il diritto al reddito come diritto di cittadinanza, e di sottrarre il lavoratore precario, il disoccupato e l'inoccupato, al ricatto del dover accettare «un lavoro purché sia», e questo obiettivo viene perseguito in primo luogo attraverso il sostegno diretto e indiretto al reddito, e in secondo luogo attraverso la previsione di un patto di servizio meno rigoroso di quello previsto dalle leggi regolatrici la materia degli ammortizzatori. Meno rigoroso nel senso sopra richiamato, della introduzione di una sorta di «condizionatezza temperata», che consenta al soggetto interessato di rifiutare offerte di lavoro che non siano rispettose «della professionalità acquisita, della formazione ricevuta e del riconoscimento delle competenze formali ed informali in suo possesso, certificate dal centro per l'impiego territorialmente competente attraverso l'erogazione di un bilancio di competenze» (art. 5).

Tutto l'impianto della legge dunque, come è già stato osservato, si muove sul difficile crinale tra politiche passive del lavoro e politiche sociali in senso stretto, e tenta la combinazione tra le due nell'ottica della prefigurazione di un nuovo modello di welfare che

sia in grado di superarne la dualità per ricomporre, assieme al pacchetto di interventi di sostegno, anche le soggettività dei destinatari.

La sfida è aperta, e l'elevato numero delle domande pervenute non può che ribadire la centralità e l'attualità nello scenario sociopolitico ben oltre i confini della Regione Lazio.

* Avvocato del lavoro. Consulente presso l'Assessorato del lavoro della Regione Lazio dal 2005 al 2009.

ATTRAVERSANDO LA LEGGE SUL REDDITO MINIMO GARANTITO

*Sandro Gobetti**

Parole e concetti

Affrontare l'esperienza della legge laziale per chi come me ha collaborato alla sua definizione non è semplice perché potrebbe portarmi a narrare una esperienza personale che poco interessa il lettore e anche chi scrive; dunque forse uno dei modi per analizzare l'esperienza della legge laziale e i suoi possibili significati è quello di partire dal nome. L'idea del «reddito minimo garantito» viene partorita dopo alcuni anni in cui la base del ragionamento portava all'idea di un «reddito sociale», cioè un intervento in grado di contrastare le difficoltà economiche dentro un quadro forse più consono alla tipica lotta alla disoccupazione e alle politiche sociali. La volontà di chiamare la legge «reddito minimo garantito» nasceva invece da quelle analisi che riportano ai temi dell'opportunità, dell'autonomia e della scelta; percorsi possibili e praticabili nel momento in cui una base economica, un minimo, è appunto garantito. L'idea di fondo, che avrebbe dovuto essere il pilastro di questa legge, era proprio che avere un reddito garantito potesse aumentare le possibilità soggettive di scelta, di gestione del proprio tempo (ancor di più in tempi di precarietà di vita): reddito garantito come strumento di sottrazione dal ricatto della precarietà del lavoro e dal rischio povertà.

Non si può sottacere che le riflessioni intorno alla necessità di aumentare le possibilità di scelta e la libertà dei soggetti sociali in verità non ha mai fatto realmente breccia nei decisori politici regionali e nella politica in generale e che invece per tutti, consiglieri, giunta, dirigenti e forse anche alcuni tra quelli che hanno partecipato al percorso di costruzione della legge, questa misura è stata concepita dentro la sfera welfaristica e come una misura per dare un «risarcimento» a chi era colpito dalla crisi.

Eppure la forza politica e alternativa di questa misura stava proprio nella possibilità di avviare una sperimentazione su come sottrarre tempo al ricatto del lavoro precario o purché sia, e contestualmente verificare se il tempo stesso poteva avere un significato e un utilizzo diversi (quindi tempo diverso, diverso concetto di produzione, diversa società). L'idea di fondo dunque, a partire proprio dal «minimo garantito», dalla definizione di una soglia economica minima per una vita dignitosa, poteva comunque essere accolta come base reale, misura economica e legislativa anche nel nostro paese, una via nuova verso una ridefinizione del welfare e dei diritti, e allo stesso tempo, fondando sulla possibilità di scelta una nuova idea di partecipazione e dinamicità sociale.

Quando nel 2005 iniziò il percorso che portava alla legge, lo sguardo era fortemente rivolto alle trasformazioni del sistema lavoro. Un sistema che, negli ultimi decenni del secolo XX, aveva subito profonde modificazioni: nuove modalità di regolazione dei rapporti fra impresa e lavoro, decentralizzazione della produzione, flessibilità della prestazione. Il lavoro fisso cominciava a essere sempre meno una possibilità reale e sempre più un'eccezione, soprattutto per i cittadini più giovani, e si cominciava a parlare di precarietà del lavoro e della vita quale risvolto negativo della flessibilità. Il lavoratore flessibile, o meglio precario, era, ed è ancor più oggi con la seconda generazione di soggettività precarie¹, di fronte alle esigenze della propria esistenza privo della pur minima protezione sociale con tutti gli squilibri che ne derivano nella gestione del presente e nella progettazione del futuro.

Da questi primi passaggi, sinteticamente ripercorsi, si è posta la necessità e l'urgenza che il decisore politico e il legislatore esaminassero l'ordine delle questioni in gioco e provassero ad affrontare queste anomalie e squilibri sociali. L'introduzione di un provvedimento legislativo che definisca il diritto individuale al reddito costituisce dunque un tema politico di particolare rilevanza.

Accanto alla necessità di intervenire in maniera forte per contrastare le nuove forme di disuguaglianza, si poneva allo stesso tempo una questione proprio sul piano del diritto e delle garanzie sociali. Si partiva da due assunti: da un lato la necessità di rompere quel meccanismo di ricattabilità al quale è sottoposto il lavoratore disoccupato e precario, che in assenza di garanzie economiche è costretto ad accettare qualsiasi lavoro; dall'altro la volontà non di costruire uno strumento di sola assistenza alle persone in difficoltà lavorativa, cioè un reddito di ultima istanza o solo legato alla crisi, ma di inserire l'idea di un diritto incondizionato, un nuovo diritto economico, una base reddituale come ampliamento delle opportunità, in grado di ridefinire i contorni dell'autonomia dei soggetti sociali.

Per iniziare, un percorso aperto

La legge per l'istituzione del reddito minimo garantito è stata votata dal Consiglio regionale del Lazio il 4 marzo 2009 quasi a ridosso della fine legislatura, malgrado il percorso di costruzione fosse iniziato nel settembre del 2005 attraverso forme di partecipazione sociale, sindacale e politica². In quell'anno infatti prese le mosse un cammino lungo e stimolante, con un'interessante quanto proficua e partecipata discussione nelle diverse sedi istituzionali e sociali. L'approccio all'idea di un diritto come la garanzia di un reddito partiva da lidi differenti, a seconda della lettura delle trasformazioni contemporanee del lavoro e del diritto, dall'idea di partecipazione a una società, dal confronto con altre esperienze europee, o dalle necessità materiali di soggetti sociali colpiti dalle limitatezze del welfare italiano e dai ritardi in merito al sostegno al reddito. Un viaggio dunque lungo ma pieno di spunti che ha mostrato tutta la ricchezza di un dibattito che in Italia aveva visto già negli anni precedenti esprimere posizioni e proposte³. Esperienze necessarie per affrontare al meglio la discussione intorno a una proposta che avviasse una sperimentazione di un nuovo diritto sociale, di cittadinanza, garantito.

Una ricerca sui modelli europei⁴, promossa dall'Assessorato al Lavoro, fu un passaggio fondamentale per realizzare la legge, perché prendeva per esempio tutte le misure di reddito garantito vigenti in Europa, evidenziando anche agli scettici che il tema non era peregrino e che l'Italia era (ed è) uno dei pochi paesi a non avere una misura simile⁵.

A fronte anche di un percorso lungo e articolato la legge avrebbe forse potuto vivere ancor più incisivamente nel piano sociale e politico, contaminandosi con concetti più forti e strategici, come liberazione del tempo, autonomia, scelta, rottura del ricatto. Malgrado ritardi o strategie che fanno parte della sfera politica, il numero delle domande presentate per accedere al beneficio è stato così alto che si pone la questione del reddito garantito come un tema, per usare vecchi termini, di massa. Questi numeri danno una spinta tale da superare il piano locale o welfaristico, rientrando a pieno titolo ed empiricamente tra i temi strategici, politici, sociali, che riecheggiano nella scena nazionale o continentale, in grado di ridefinire una nuova idea di rapporti sociali e di società.

Sulla legge

La legge della Regione Lazio, in quanto articolato, e definizione giuridica di un diritto come il reddito, può essere annoverata sicuramente come una delle più avanzate e innovative relativamente alle forme di sostegno al reddito, almeno nel nostro paese. Non solo perché sorpassa i limiti della legge campana che rimanda esplicitamente alla povertà familiare, ma perché definisce un beneficio di carattere individuale. Malgrado vi si possano riscontrare limiti oggettivi (vedi il *means test*) rimane però una misura, forse l'unica in Italia, con un carattere universalistico. In essa non viene posto un limite di età per presentare domanda e quindi accedere al beneficio; non vi è la questione della cittadinanza bensì della residenza dando così la possibilità a tutti i cittadini che vivono nel territorio regionale

di poter fare richiesta; non vi è alcun obbligo al lavoro e laddove il legame tra diritto al reddito e lavoro è presente si determina con la formula della «congruità». Questo ultimo passaggio è particolarmente interessante per due motivi. Il primo è che rimanda comunque al beneficiario la possibilità di discriminare il proprio reimpiego in linea, congruamente, rispetto alla formazione, alle competenze, alle capacità, riconoscendo così valore all'investimento che non solo la persona ma tutta la comunità ha fatto fino a quel momento. La congruità evita quindi di alimentare il meccanismo del continuo ribasso nei diritti, nei compensi, nella soddisfazione e questo semplice passaggio (per altro mutuato da molte misure europee) fortifica una società nel suo complesso, perché contrasta la perdita di competenze personali e quindi l'impovertimento delle società nel loro complesso. La legge sul reddito minimo nel Lazio prevede anche un altro passaggio interessante che, se messo a sistema, potrebbe rappresentare un inizio possibile e immediato per ridefinire alcuni diritti di base: il cosiddetto «reddito indiretto» che nella legge laziale viene definito da alcune misure (in trasporti, cultura, casa, sanità etc.) anche se queste vengono demandate agli enti locali. Queste misure, se accompagnate da una forma di reddito diretto monetario, possono effettivamente disegnare un modello di interventi ad ampio raggio. Bisognerebbe inserirle, come detto, all'interno di un sistema integrato, una sorta di «sportello» per cui sia possibile accedervi, in maniera semplice, ogni qualvolta le persone entrino nella soglia minima. Queste misure di sostegno indiretto al reddito possono quindi essere la base su cui muovere da subito in ogni regione i primi passi verso interventi concreti per la trasformazione di un welfare ormai evidentemente incapace di rispondere alle esigenze delle persone, attivando le molte competenze regionali che riguardano diversi aspetti della vita quotidiana (dai trasporti alla sanità, alla cultura all'abitare).

Certo, evidentemente la legge ha anche diversi limiti, probabilmente e in parte perché la politica non ha saputo o forse non ha voluto scommettere fino in fondo su questa partita. La questione delle graduatorie, come vedremo più avanti, ha avuto, per esempio, un effetto pesantemente negativo escludendo un numero elevato di persone, oltre a determinare un allungamento dei tempi organizzativi. Inoltre il costo di queste procedure ovviamente è a carico del finanziamento totale e dunque va ad indebolire la cassa destinata all'erogazione di reddito (facendoci di nuovo recuperare quegli studi sulla sostenibilità economica del basic income, cioè il reddito garantito a tutti i cittadini a prescindere dal means test, che affermano quanto il basic income sia meno costoso delle misure di welfare e ancor meno delle politiche di workfare proprio perché non necessita delle macchinosità organizzative tecnico-burocratiche), a rimarcare anche l'enorme distanza dagli altri paesi europei proprio in relazione ai meccanismi di applicazione ed erogazione del reddito.

In alcuni casi però la macchina amministrativa ha saputo – voluto – agire in sinergia con questa legge. È il caso della Provincia di Roma che, organizzando momenti di formazione per gli operatori dei Centri per l'impiego sul tema del reddito, è andata nella direzione di fare sistema avvicinando i «tecnici» a strumenti nuovi, o ancora, introducendo misure come il «reddito del cittadino in formazione» – un sostegno economico a coloro che partecipano a corsi di formazione – capace di aumentare l'impatto e sostenere la produzione anche di cultura sociale. Enti locali come le province possono quindi intervenire, in attesa di una misura nazionale se non addirittura continentale, sulle forme di sostegno al reddito e sulla ridefinizione di strumenti consoni a rispondere alle trasformazioni avvenute.

I numeri la sostengono. La politica meno?

Oltre le parole, che sottendono sempre un approccio contenutistico, la legge del Lazio la si può leggere anche dal punto di vista dei numeri. Almeno di quelli pubblici che è stato possibile mettere insieme nella fase di avvio. Per sopperire, evidentemente, alla esiguità

dei finanziamenti regionali in rapporto al numero reale degli aventi diritto, la Regione ha inteso stabilire una graduatoria a punteggio in cui sono attribuiti punteggi ulteriori per i carichi familiari, per le donne, per i soggetti in emergenza abitativa e per i disoccupati di lungo periodo. La domanda poteva essere presentata presso gli 800 uffici postali della regione. Il risultato sono state oltre 115.000 domande presentate di cui circa 70.000 nella sola Provincia di Roma⁶.

Pur nell'assenza di adeguate forme di comunicazione pubblica da parte della Regione Lazio, il numero di persone che hanno fatto richiesta è stato nei fatti decisamente significativo. La Regione si era attrezzata – attraverso l'emanazione del regolamento attuativo – con due strumenti: il primo di definizione di un target «generazionale», ovvero potevano farne richiesta solo le persone con una età compresa tra i 30 ed i 44 anni; il secondo di preferenza per la popolazione femminile. Nonostante l'introduzione del limite d'età che ha in sostanza mozzato il principio universalistico contenuto nell'articolato, la quantità di domande ha scoperchiato una realtà sottaciuta seppure evidente, ossia il numero enorme di aventi diritto, ma ancor prima, di persone, in particolare donne, che non arrivano a 8.000 euro annui, che hanno difficoltà economiche, che sono precariamente occupati, disoccupati, etc.

Ma c'è di più. La Regione, tenendo conto dei dati in suo possesso sul target definito dei 30-44enni ipotizzava di ricevere non più di 50/60mila domande. Le domande effettivamente presentate hanno fatto emergere altre 40/50mila persone prima praticamente «invisibili» agli occhi non solo della politica. Persone non solo fuori dal mercato del lavoro regolare, ma sconosciute alle statistiche, ai diritti. Proviamo ad immaginare se il limite di età non fosse stato introdotto, se al beneficio di legge avessero effettivamente potuto accedere i cittadini di ogni età in possesso dei requisiti di reddito. Il numero sarebbe stato ancora più alto e il tasso di disoccupazione e degli iscritti ai Centri per l'impiego avrebbe segnalato una realtà molto più drammatica. Eppure davanti all'alto numero di richieste e di bisogni sociali il finanziamento alla legge non è aumentato. Il governo nazionale si è negato e le elezioni regionali⁷ hanno mostrato tutto il peso del ritardo con cui questa legge è arrivata ad approvazione.

Ma andiamo per punti. Innanzitutto la questione delle graduatorie che rappresenta un aspetto limitante perché sceglie alcuni tra la totalità degli aventi diritto. La legge prevede le graduatorie come strumento con cui dare priorità a gruppi sociali maggiormente in difficoltà. Dove si determina allora l'esclusione? Sulla capacità economica, ovvero sulla quota di risorse economiche che il governo regionale è riuscito a destinare per questo nuovo diritto, e la graduatoria è diventata il modo più semplice per «limitare» il numero di domande. Questo meccanismo ha portato a scegliere coloro che versavano in una condizione di emergenza, un elemento depotenziante dell'intenzione contenuta nella legge, e cioè di funzionare da strumento anticipatorio del rischio povertà. Questa scelta la porta invece a intervenire quasi come strumento di ultima istanza, perdendo incisività proprio sul fattore autonomia, scelta, rottura del ricatto che la legge voleva avere come sfondo ed obiettivo. Dove sono le responsabilità? Come sempre nella volontà politica. I ritardi accumulati nell'iter di approvazione, per esempio, hanno evidenziato la disattenzione politica con cui si è affrontato questo nuovo strumento ancor più nel momento delle scelte di carattere economico. A fronte di ingenti risorse destinate al workfare, a stabilizzazioni raramente realizzate, a sostegni alle imprese, all'enorme macchina della formazione etc., la giunta regionale ha deciso che le risorse economiche destinate alla legge per il reddito dovessero essere in fondo una parte minore. Non si possono sottacere nemmeno i buchi economici che hanno le regioni, e in particolare il Lazio (vedi sanità) ma uno strumento come questo avrebbe dovuto richiedere forse un maggiore coraggio politico, un maggiore lavoro culturale e promozionale e soprattutto il coinvolgimento anche economico del piano nazionale, dando così a questa legge il valore

di una sperimentazione utile alla costruzione di una misura nazionale. Quindi, l'investimento economico è stato il vero limite: 130 milioni di euro (su carta) complessivi per tre anni, sono, nonostante gli sforzi di alcuni fatti per arrivare a questa cifra, un segnale poco coraggioso e insufficiente per rispondere ai numeri reali. Mentre scriviamo poi, la nuova giunta di destra sembra aver seppellito i finanziamenti a questa legge che, in questo modo, ancora prima di spiccare il volo, come diritto rischia già di morire. Così le necessità sociali anche questa volta hanno superato di gran lunga e a tutti i livelli il macchinoso dibattito politico, dando un segnale, che solo se colto, potrebbe aprire scenari molto interessanti. I dati del primo anno hanno dimostrato infatti tutta la necessità di una misura strutturale e urgente, superando velocemente il concetto di sperimentazione e rivendicando la necessità di una seria politica di reddito minimo e non più solo sul piano regionale (che potrebbe adoperarsi per garantire le misure di reddito indiretto) ma nazionale, se non direttamente europeo.

Oggi possiamo dire senza ombra di dubbio, anzi con maggiore enfasi di prima, che il dibattito politico sui «perché sì» o i «perché no» al reddito, sia esso in seno alle istituzioni o ai movimenti sociali, tra i sindacati o gli accademici, è superato dalla necessità delle persone che i numeri raccontano e che avere una misura come il reddito garantito è non solo utile, se inserita in un diverso approccio politico e culturale, ma, nei fatti, necessaria.

Oltrepassare i confini

Il numero delle richieste al beneficio però non può essere considerato solo all'interno dell'emergenza o della crisi economica, ma anche dal punto di vista della possibilità, cioè delle reali opportunità diverse che si potrebbero venire a creare, ovvero di quegli elementi fondativi di società, rafforzativi della democrazia, in grado anche di riaprire il dibattito sulla distribuzione delle ricchezze. Il riconoscimento della dignità della persona (il minimo garantito), la possibilità di avere uno strumento di rottura del ricatto (in particolare della precarietà) in grado di poter utilizzare il rifiuto del ricatto «del lavoro purché sia», dimostrano che una misura come il reddito garantito apre scenari ancora sconosciuti proporzionalmente all'aumento del grado di scelta soggettiva che offre.

La legge regionale laziale, come quella campana o altre misure locali, hanno avuto senso dentro la mancanza di una risposta nazionale e allo stesso tempo all'interno di una congiuntura che vedeva oltre dieci regioni governate da quella che viene definita compagine progressista e che avrebbe dovuto o potuto tentare una via più europeista a partire dalla questione dei diritti sociali e del reddito. L'esperienza laziale, forte proprio dei numeri messi in campo (pochi soldi, molti richiedenti) dimostra forse il senso più compiuto di riportare le competenze regionali su un piano del reddito indiretto lasciando al panorama continentale o nazionale una misura di reddito diretto.

Può inoltre aver determinato, in Italia, quel precedente necessario affinché il tema continui a vivere e possibilmente a essere sperimentato, facendola funzionare e aumentandone il finanziamento, verso una legge nazionale. In questo senso quindi, anche nella direzione della chiarezza e universalità, non auspichiamo 20 leggi regionali ma piuttosto un reddito garantito per tutti arricchito da misure di reddito indiretto, regionale e locale.

Passare i confini, della propria regione o del territorio nazionale, sembra quindi necessario anche per definire, proprio a partire dai diritti, quell'alleanza sociale in grado di porre al centro dell'agenda politica la questione del reddito garantito, non solo come risposta alle modificazioni avvenute o alla crisi finanziaria e del lavoro, ma proprio da questi fattori ormai epocali, ridefinire anche attraverso il reddito garantito una nuova idea di società, di rapporti sociali, di distribuzione delle ricchezze, a partire da quegli stessi termini che nella legge del Lazio hanno timidamente fatto capolino: autonomia, opportunità, libertà di scelta.

note

* Socio fondatore del Bin Italia. Dal 2005 al 2010 collaboratore dell'Assessorato al lavoro della Regione Lazio per lo studio e la ricerca sul reddito garantito.

¹ Vedi S.Gobetti, L.Santini, «La necessità dell'alternativa. Il precario della crisi e il reddito garantito» in Bin Italia (a cura di), Reddito per tutti un'utopia concreta nell'era globale, Manifestolibri, Roma 2009.

² Dopo una manifestazione promossa dai movimenti sociali e dal sindacalismo di base al Consiglio regionale si definì un tavolo di lavoro aperto a realtà sociali e ai sindacati di base mentre in giunta si aprì un tavolo di lavoro con i sindacati confederali che richiedevano anch'essi una misura di reddito minimo. I tavoli portarono suggerimenti e proposte accolti nella stesura della legge.

³ Si vedano, solo come primo suggerimento, in particolare gli articoli comparsi sulla rivista Infoxoa; le pubblicazioni di libri come: A.Mantegna, A.Tiddi, Reddito di cittadinanza, verso la società del non lavoro, Infoxoatools, Roma 1999; E.Grazzi «Reddito di cittadinanza e diritto al reddito nel dibattito italiano» in Addio società del lavoro, Prokopp & Hechensteiner Bolzano 2008; A.Fumagalli, Dieci tesi per un reddito di cittadinanza, scaricabile su www.bin-italia.org.

⁴ S.Gobetti, L.Santini, A.Tiddi e autori vari (a cura di), Reddito garantito, le misure di sostegno al reddito in Europa per una legge nella Regione Lazio, promosso dall'Assessorato al lavoro della Regione Lazio prima edizione 2005; si veda anche il docufilm (a cura di F.Bria, S.Gobetti), Reinventare il Welfare – Belgio e Olanda parte prima.

⁵ I risultati ed i materiali della ricerca furono lo spunto per numerose iniziative di dibattito e confronto per aumentare la conoscenza dei modelli europei e rendere più familiare lo strumento reddito. Si veda anche www.portalavoro.regione.lazio.it.

⁶ Nel mese di settembre 2010 è stata resa nota la prima graduatoria di questa provincia che ha sancito l'accesso al beneficio per circa 4.000 persone che percepiranno un massimo di 7.000 euro annui.

⁷ Ci si riferisce alle elezioni amministrative di marzo 2010.

EUROPA E REGIONI

la sussidiarietà come criterio di decisione in UE e il diritto a un reddito garantito

*Giuseppe Bronzini**

«Il diritto non è più un dato, è un work in progress che i vari soggetti in gioco possono spingere in una direzione o nell'altra, sottoporre a cambiamenti e correzioni, mettendo in cambio le proprie doti di abilità e inventiva»

Maria Rosaria Ferrarese, giugno 2010

Premessa

Non è certamente questa la sede per tentare un bilancio, anche solo sommario, sul federalismo «all'italiana» posto che a oggi non sono stati resi noti neppure gli studi approssimativi in ordine ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (ex art. 117 della Costituzione lettera m), ambito nel quale deve necessariamente essere ricondotta, per quel che si dirà, la tutela dello *ius existantiae* nel suo legame costitutivo con la protezione della dignità essenziale della persona (art. 1 della Carta dei diritti dell'Unione europea): il disordine istituzionale interno sembra aver allontanato il momento di una chiarificazione sul punto, da tempo attesa. Tuttavia ci sentiamo di poter affermare, con una certa serenità di giudizio, che almeno una norma, nella confusa e alquanto improvvisata mutazione in senso federalista dell'ordinamento costituzionale interno, si è rivelata assai saggia e dal contenuto direttivo più che mai attuale. Stabilisce l'art. 117 primo comma, così come rivisto nel 2001, che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»: si tratta di una norma nell'immediatezza della sua approvazione abbastanza trascurata, che in realtà disegna un nesso molto stretto e necessario tra ordinamento interno, regionale e sovranazionale sottolineandone la reciproca integrazione e affermando la necessaria coerenza tra i diversi livelli di formazione delle norme. Nel momento in cui la sussidiarietà diventa un concetto costituzionale interno, il nuovo Testo costituzionale ricorda che tale sussidiarietà deve armonizzarsi con quella affermata in primis dai Trattati comunitari e recentemente rafforzata dal Lisbon Treaty. L'art. 117 precisa questo rapporto in modo molto più chiaro rispetto alle originarie norme dell'art. 10 e 11 Cost. sul rispetto del diritto internazionale e sulle «cessioni di sovranità», in quanto co-obbliga insieme e singolarmente Stato e Regioni a esercitare il proprio ruolo legislativo non solo e non tanto tenendo nel massimo conto le disposizioni di matrice sovranazionale ma, soprattutto, valorizzando la connessione tra i diversi ordinamenti nel quadro di un costituzionalismo europeo già ampiamente dispiegato e di un diritto internazionale che, almeno nella materia dei diritti umani, sta cercando di replicare su più vasta scala, l'esperienza garantista del vecchio continente¹.

Opportunamente alcune regioni italiane meridionali, all'atto di riscrivere i loro statuti, hanno inserito un richiamo alla Carta di Nizza, sottolineando l'importanza della formulazione di un Bill of rights per tutta l'Unione le cui norme (all'epoca ancora non formalmente vincolanti) sono dirette ad orientare non solo il legislatore sovranazionale, ma anche tutti i soggetti politico-istituzionali e anche le associazioni della stessa società civile che, a vari livelli, operano nell'ambito dell'UE, tanto più che la Carta offre un elenco aggiornato di prerogative individuali e collettive, non solo nella sfera sociale, ma anche nella innovativa dimensione dei cosiddetti «nuovi diritti», in genere sconosciuti alle costituzioni del dopoguerra².

Per contro da parte dell'Unione il nuovo Trattato di Lisbona, con il quale si è concluso il difficile processo di riforma istituzionale promosso alla fine dello scorso millennio per adeguare il sistema ad una realtà che vede ben 27 paesi aderenti (forse 30, a breve),

all'art. 4 (TUE), recita solennemente «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»; inoltre si è approvato un protocollo ad hoc sul tema della sussidiarietà consentendo da un lato un maggiore coinvolgimento dei parlamenti nazionali nello stabilire la sede dell'intervento da adottare e dall'altra autorizzando il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia sull'eventuale lesione del principio³.

Risulta quindi con chiarezza che il «sistema europeo», visto nel reciproco integrarsi tra disposizioni dei trattati e disposizioni a carattere primario interne, prevede un ruolo cruciale per le regioni la cui autonomia e sfera di attività sono salvaguardate, ma nella coerenza con le finalità comunemente perseguite a livello sovranazionale⁴. Queste indicazioni sono particolarmente significative per il settore sociale, nel quale – a livello generale - le politiche dell'Unione concedono moltissimo al principio di sussidiarietà, concretandosi spesso solo nell'indicazione di obiettivi e mete finali (resi comunque più visibili nei trattati con il Lisbon Treaty), ma lasciando ampio spazio deliberativo circa le modalità per raggiungerli agli stati membri.

Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale di matrice europea e come policy comunitaria

Lo ius ad vitam ha conosciuto un lento, ma costante processo di costituzionalizzazione a livello europeo le cui origini, a parte i precedenti certamente importanti anche dal punto di vista simbolico nell'antica Grecia, nell'antica Roma, nell'esperienza delle città libere del tardo medioevo o del primo rinascimento, possono essere rintracciate nella Dichiarazione giacobina dei diritti del 1793 (art. XXI) che stabilisce il debito «sacro» ai soccorsi pubblici per i cittadini indigenti, sia procurando loro un lavoro, sia assicurando in ogni caso i mezzi d'esistenza. Le prime costituzioni repubblicane italiane, quella cisalpina e quella cispadana, in materia sociale ancora molto vicine alle posizioni dei giacobini, richiamano il sacro debito stabilendo il dovere dell'uomo di soccorrere gli altri uomini, «di alimentare i bisogni» e di «illuminare e istruire gli altri⁵».

Il processo di costituzionalizzazione di questa pretesa individuale ha notoriamente conosciuto, però, un decisivo balzo nel secondo dopoguerra, sulla spinta dell'energia costruttiva ed emancipativa del concetto di dignità della persona assunto come centrale dopo la vittoria sulle forze nazifasciste e recepito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 (nonché da molte costituzioni) e declinato in alcune disposizioni della stessa Dichiarazione e poi del Patto ONU sui diritti civili e politici del 1966 in specifiche norme dirette ad assicurare a tutti i mezzi necessari all'esistenza⁶, pur in una certa ambiguità se tale sostegno spetti ai soli lavoratori disoccupati involontari o ai cittadini in quanto tali.

Il processo può dirsi concluso negli ultimissimi anni con due «macro-eventi», il primo di carattere normativo, il secondo di ordine giurisprudenziale. Circa il primo la Carta dei diritti (Carta di Nizza) prevede all'art. 34 terzo comma il diritto di ognuno (da intendersi sia come cittadino europeo che come residente stabile nel territorio dell'Unione) all'assistenza sociale e abitativa volta a garantire «un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti»; la norma, sebbene dal punto di vista espressivo non sia molto felice, sancisce comunque chiaramente e univocamente lo ius existentiae subordinandolo esclusivamente al test del bisogno, ma non ad ulteriori presupposti. La norma infatti, per quel che riguarda l'UE, ha un precedente⁷ nelle prescrizioni della Carta dei diritti dei lavoratori comunitari del 1989, ma – a parte il carattere non vincolante di tale Documento – malamente coordinato all'ex art. 136 TCE con l'ordinamento comunitario, non ha più come referente «il lavoratore» (come nel testo del 1989), ma invece la persona in quanto tale e quindi formalizza nel più alto e più aggiornato elenco continentale sui diritti

fondamentali l'esito di quel processo di «costituzionalizzazione» della persona nei suoi bisogni e aspetti cruciali di cui ha spesso parlato Stefano Rodotà⁸. Inoltre nel novembre del 2009 la Carta ha, attraverso la nuova formulazione dell'art. 6 TUE, acquisito finalmente valore obbligatorio e le norme della stessa hanno conseguito lo «stesso valore giuridico» di quelle dei trattati e quindi la massima «forza» attribuibile a un atto nell'ambito dell'Unione europea⁹.

L'altro macrovento che ci consente di affermare che lo ius ad vitam sia entrato stabilmente e irreversibilmente nel patrimonio degli «europei» è connesso alla giurisprudenza costituzionale tedesca che dal secondo dopoguerra esercita di fatto una funzione egemonica di indirizzo delle altre corti costituzionali interne. Il Tribunale costituzionale tedesco il 9.2.2010 ha infatti dichiarato il cosiddetto «sistema Hartz IV» – che raggruppa gli aiuti sociali e gli assegni di disoccupazione voluto dal cancelliere Schröder nel 2005 – in parte incostituzionale in quanto il sistema di sussidi previsti viola l'art. 1 e l'art. 20 della Costituzione tedesca, che recitano – rispettivamente – «La dignità dell'uomo è intangibile» e «La repubblica tedesca è uno stato federale democratico e sociale», letti in connessione tra loro.

Come noto la higher law tedesca non contempla un elenco specifico di diritti di natura sociale (come la nostra), ma li riassume nella «clausola di socialità» dell'art. 20, sicché la Corte ha in sostanza stabilito le conseguenze, in materia sociale, del principio di intangibilità della dignità personale.

Si è stabilito che il livello di sussidi per persone impiegabili pari a 359 euro mensili e quelli stanziati per gli altri partecipanti al nucleo familiare sono troppo bassi, essendo stati addirittura ridotti nel 2005 per indurre i disoccupati a trovare a ogni costo un lavoro; troppo poco per assicurare, per dirlo con il tribunale un «menschenwürdigen Existenzminimums». La Corte afferma (nella traduzione in inglese «ufficiale» delle ragioni della decisione leggibile in <http://www.bundesverfassungsgericht.de>) che «the fundamental right to guarantee a subsistence minimum that is in line with human dignity, which follows from art. 1.1 GG (Costituzione tedesca) in conjunction with the principle of the social state under Article 20 .1 GG, ensures every needy person the material condition that are indispensable for his or her physical existence and for a minimum participation in social, cultural and political life. Beside the right from the Article 1.1. GG to respect the dignity of every individual, which has an absolute effect, this fundamental right from article 1.1. GG has, in its connection with the Article 20 .1 GG, an autonomous significance as a guarantee right. This right is not subject to the legislature's disposal and must be honoured; it must, however be lent concrete shape, and be regularly updated by the legislature». E più avanti «In order to lend the claim concrete shape, the legislature has to assess all expenditure that is necessary for one's existence consistently in a transparent and appropriate procedure according to the actual need, in line with reality».

Insomma il supremo organo giurisdizionale tedesco afferma con grande limpidezza che la garanzia di un minimo vitale è un diritto incompressibile della persona e che lo stato deve trovare i mezzi necessari per tutelarla nella realtà e in tutte le sue connotazioni «sociali, culturali e politiche». Certamente stabilire l'esatta entità di questi mezzi rimane nella discrezionalità del legislatore; per questo la Corte, per arrivare alle conclusioni prima ricordate, compie un accertamento in concreto sulle risorse concesse alle persone in difficoltà¹⁰, escludendo la loro sufficienza e l'inconsistenza dei parametri utilizzati dal governo per fissare il livello delle prestazioni.

Non vi è dubbio che con tale decisione il supremo organo giurisdizionale tedesco abbia introdotto un principio molto preciso: il reddito garantito è un diritto fondamentale la cui erogazione ha carattere necessario perché volto a salvaguardare la dignità essenziale delle persone, ma proprio questo nesso impone che la sua misura sia «adeguata» perché non si tratta di un mero aiuto ai «poveri», ma della protezione delle «basi» della legittima

aspettativa di ognuno a partecipare alla vita sociale, culturale e politica di una data comunità.

La importante chiarificazione della Corte tedesca finirà con il retroagire sul senso e significato dello stesso art. 34 terzo comma della Carta di Nizza, in quanto le norme della Carta intendono in primo luogo stabilizzare quei diritti che derivano dalle tradizioni costituzionali comuni: il piano costituzionale interno non è separabile da quello sovranazionale, soprattutto in materia di tutela dei diritti fondamentali in quanto la stessa Carta ha compiuto la storica opera di sublimazione e di riorganizzazione in un comune Bill of rights di quelle pretese si sono storicamente affermate negli Stati aderenti¹¹. Il diritto al reddito garantito è un fundamental right perché così riconosciuto nel testo di Nizza, ma, inevitabilmente, con anche con quelle connotazioni che la più importante Corte nazionale ha così prepotentemente e solennemente affermato di recente e che del resto, come si dirà, sono del tutto coerenti con le indicazioni offerte sul punto in sede di open method of coordination, avendo la commissione e il parlamento di Strasburgo più volte precisato che le prestazioni offerte a titolo di reddito minimo devono essere «adeguate» e idonee in concreto a soddisfare i basic needs dei destinatari, non schiacciabili sulla mera sopravvivenza.

Ma il reddito minimo è parimenti una policy europea, ampiamente consolidata nell'ambito delle procedure dell'open method of coordination (oggi in qualche modo costituzionalizzato, anche al di fuori delle politiche dell'occupazione, dal Lisbon Treaty) che hanno privilegiato quelle esperienze soprattutto del nord Europa che hanno adottato il cosiddetto sistema della flexicurity nel quale la garanzia di un basic income (nella duplice forma dell'assicurazione per tutti dei mezzi necessari a una esistenza libera e dignitosa e di sostegno al reddito tra un impiego ed un altro) è uno dei pilastri del rinnovamento e dell'universalizzazione degli apparati del welfare state¹².

Questo lento e non sempre lineare processo ha subito una improvvisa e drastica accelerazione dopo l'elaborazione del tanto discusso Green paper (del 2006) sulla modernizzazione del diritto del lavoro che ha provocato una straordinaria partecipazione (in genere con accenti critici) della società civile europea che da un lato è riuscita a mettere la sordina alle proposte più discutibili dell'originario testo e dall'altro ha portato finalmente nel dicembre del 2007 all'approvazione unanime da parte del Consiglio europeo di alcuni principi comuni di flexicurity che contemplano il basic income nei modi prima accennati. Da quella data le politiche dell'occupazione e più in generale quelle a carattere sociale dei singoli Stati (che vengono coordinate a livello europeo) dovranno indicare in che modo rispettano i principi comuni e comunque quali siano i percorsi che stanno seguendo per valorizzarli. Sia la Commissione con una nuova raccomandazione sulla lotta all'esclusione sociale sia il Parlamento europeo, anche sotto l'incalzare della crisi economica, sono tornati a tuonare contro i Paesi che non hanno adottato schemi di reddito minimo o che li hanno previsti in modo inadeguato, richiamando le disposizioni della Carta di Nizza¹³. La revisione nel 2010 della Lisbon Agenda con il lancio della nuova Strategia 20-20 (approvata nel giugno del 2010) ha, poi, indicato che i cambiamenti previsti e i nuovi progetti siano compiuti nel solco della flexicurity.

Per la prima volta tra gli obiettivi «strategici» nel campo sociale e dell'innovazione figura un risultato direttamente connesso alla lotta per l'esclusione sociale: la riduzione della povertà in Europa nella misura del 20%¹⁴.

Va comunque osservato che il processo di costituzionalizzazione dello ius existantiae è più generale; si può spaziare dalle Corti sudafricane a quelle brasiliane, sino alla Corte interamericana dei diritti dell'uomo, mentre presso la Corte di Strasburgo sono ancora pendenti cause promosse da cittadini italiani contro il «bel paese» per avere violato il loro «diritto alla vita» e, quindi, l'art. 2 della Cedu, esperite direttamente per la nota inesistenza di strumenti interni per far valere il diritto.

L'Italia e il reddito garantito

Da quanto detto in precedenza emerge che i paesi aderenti, soprattutto dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, hanno l'obbligo di dotarsi di un efficiente sistema che assicuri a tutti coloro che ne sono privi mezzi adeguati per condurre una vita dignitosa e ciò sia in relazione al contenuto obbligatorio della Carta di Nizza sia per ottemperare alle indicazioni del metodo aperto di coordinamento (MAC). La più significativa delle ragioni addotte per mantenere nell'ambito della soft law i risultati del MAC è stata sin qui quella per cui le competenze in campo sociale rimanevano ancora sostanzialmente appannaggio degli Stati, salvo le ipotesi strettamente previste come di competenza comunitaria. Senonché tale argomento è oggi parzialmente superato dalla nuova ripartizione delle competenze che assegna la sfera delle politiche e dei diritti sociali in qualche modo «in compartecipazione» tra stati ed Unione¹⁵. Tenuto conto del livello di integrazione giuridica raggiunto dal mercato interno, e del relativo impatto sulla sfera delle politiche e dei diritti sociali, non è del resto più possibile pensare che gli Stati membri possano, in tale sfera, agire, come alle origini del processo integrativo, in totale autonomia¹⁶.

Sin qui l'Unione ha scelto la strada del raggiungimento di tale obiettivo tramite i poteri (europei) di coordinamento e di indirizzo, senza un intervento diretto o di carattere armonizzante o stabilendo dei minimi di trattamento, certamente possibili ricorrendo alle norme del Trattato sulla coesione sociale¹⁷. Ciò consente indubbiamente una maggiore discrezionalità agli stati nello stabilire il quomodo nella tutela dello ius ad vitam, ma le misure adottate in sede nazionale devono salvaguardare in ogni caso il «contenuto essenziale» (art. 52 della Carta di Nizza) del diritto e devono essere coerenti con la funzione del diritto, che è quella di proteggere la dignità delle persone e non di sottoporre «i poveri» e gli esclusi a meccanismi disciplinari di sorveglianza e controllo come nuova «sotto-classe» pericolosa socialmente.

In questo quadro va collocata l'«inerzia» scandalosa e di frontale ribellione alle indicazioni sopranazionali del nostro paese che come noto, con la Grecia e l'Ungheria, condivide il tristissimo primato di non avere meccanismi di ultima istanza di assicurazione dei mezzi vitali. Dopo l'adozione in via sperimentale di un reddito minimo in alcune zone disastrose del paese con il primo governo Prodi, si è fatto decadere l'istituto inizialmente con la vaga promessa di una riforma da unirsi a quella sugli ammortizzatori sociali e ora con la netta affermazione di alcuni esponenti governativi secondo i quali l'Italia non «regalerà» mai un reddito minimo a chi non lavora.

Nel pieno della crisi del 2008 si è varata la social card per aiutare soggetti in difficoltà massima (in sostanza buoni pasti del valore di circa 50 euro mensili), ma anche questa pallida concessione è sembrata troppo onerosa ed è stata revocata nell'ultima manovra: neppure un pacco di pasta da parte del potere pubblico, nonostante la recessione in pieno svolgimento.

Chi si è mobilitato in questi ultimi anni, correttamente assumendo un ruolo di promozione di un diritto fondamentale europeo e di partecipazione locale a *policies* sopranazionali, sono state solo alcune regioni italiane, nonostante il mancato appoggio governativo e un confuso riparto di competenza costituzionale, ulteriormente complicato da alcune ambigue e non risolutive sentenze della Corte costituzionale che con l'ultima decisione sulla social card (la n. 10 del 2010) ha speso decine di pagine per giustificare in via eccezionale l'intervento statale in materia¹⁸. Le Regioni che hanno voluto farlo sono pertanto ricorse all'espedito di una legittimazione «provvisoria» dell'intervento legislativo in attesa del riordino della materia, in modo da soddisfare, sia pure in un limitato territorio, un'esigenza che, come ricordato, rappresenta uno dei pilastri della innovata filosofia welfaristica continentale racchiusa nella catch word della flexicurity.

Il più strutturato e avanzato fra i provvedimenti sul reddito garantito regionali è certamente quello adottato dalla Regione Lazio¹⁹ per l'approccio complessivo che offre in materia cercando di coniugare un sostegno monetario con forme di tariffazione sociale (si segue così le indicazioni della Carta di Nizza che collega sostegno assistenziale e aiuto abitativo) e per il rifiuto di semplicistiche logiche da workfare, connettendo la perdita del sussidio non già a un indiscriminato rifiuto di un'occupazione, ma solo al rifiuto di una occasione di lavoro adeguata al livello professionale del soggetto, anche dal punto di vista strettamente contrattuale e retributivo.

In tal modo la Regione Lazio si è connessa direttamente al dibattito europeo offrendo una certa soluzione al tema e prefigurando una possibile strada da seguire per l'intero paese, in genere buon ultimo fra quelli aderenti all'Unione nella predisposizione di tutele e garanzie per inoccupati o soggetti a rischio di esclusione sociale e anche nella quota di spesa destinata al settore.

Certamente sarebbe molto grave e anche irresponsabile se questa coraggiosa e innovativa esperienza, anche se limitata, venisse semplicemente archiviata per ragioni di pronta cassa. L'Italia non saprebbe che replicare alle richieste di chiarimento provenienti da Bruxelles e anche dal Consiglio d'Europa. Esistono, poi, spese che siano più urgenti e necessarie di quelle erogate a sostegno della dignità delle persone in un periodo in cui la disoccupazione è vicina al 10% e raggiunge circa un terzo dei giovani, soggetti che in genere non possono accedere neppure a qualche tipo di ammortizzatori sociali²⁰?

Quali soluzioni

Dopo la legge laziale molte altre regioni, soprattutto quelle non governate dal centro-destra, sembrano oggi voler replicare quella esperienza: gli enti locali sono, infatti, sovraesposti alle richieste dei cittadini colpiti dalla crisi che non hanno in realtà altre interlocuzioni, se non le insufficienti iniziative della carità privata, per soddisfare bisogni spesso autenticamente di carattere primario e caratterizzati dall'urgenza.

Una disciplina sul reddito garantito offre alle regioni interessate uno strumento per razionalizzare e rendere coerenti i mille interventi che comunque le stesse operano e continueranno a operare nel settore, uno schema generale che racchiuda in una logica unitaria l'interesse pubblico a una trasparente gestione della «solidarietà», senza rischiare di frantumarlo nei mille rivoli della spesa d'emergenza, inevitabilmente attratta da meccanismi clientelari o settoriali. È certamente possibile che la moltiplicazione e generalizzazione delle esperienze regionali porti ad una pressione, alla fine risolutiva, per una legge nazionale di riorganizzazione della materia, anche per soddisfare le richieste di fonte europea e le indicazioni (anche se molto vaghe) della nostra stessa Costituzione. D'altra parte se la partita del federalismo dovesse trovare una decisa accelerazione e non infrangersi nelle contorsioni della legislatura, ci dovrebbe essere, alla fine, un chiarimento, come si diceva all'inizio, sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» e quindi questo scenario aprirebbe necessariamente il campo per l'adozione di un provvedimento legislativo nazionale. Se il reddito minimo non venisse incluso in tali «livelli essenziali», le regioni non potrebbero, forse, neppure più operare nell'attesa di una riforma ormai accantonata, anche se la giurisprudenza della Corte costituzionale sin qui non ha offerto di certo orientamenti precisi. Sul piano della fattibilità di una legge nazionale sulla falsariga di quella laziale non esistono simulazioni puntuali, ma in prima approssimazione si può affermare che si tratta di una spesa certamente significativa, ma – nonostante la crisi, affrontabile ricorrendo a plurime fonti di finanziamento tra le quali non va scartata una tassa «di scopo», che ha il merito di rendere visibile che la finalità specifica della nuova tassa è quella di aiutare i più svantaggiati²¹. Giudica, peraltro, imprescindibile questo

passaggio anche il rapporto del luglio del 2010 della commissione d'indagine sull'esclusione sociale presieduta da Marco Revelli.

Ma sembra essere in agenda anche un'altra e forse più promettente opzione: che sia l'Unione finalmente, nel quadro di una intensificazione e rafforzamento del «sistema euro» con l'adozione di una politica fiscale ed economica comune, la creazione di un bilancio federale degno di questo nome, l'introduzione di union bonds e quindi di un debito europeo e altri strumenti che la crisi ha fatto emergere come necessari anche solo per salvare gli scopi funzionalistici e mercatistici in relazione ai quali si è sviluppata a lungo la Comunità, a scendere in campo attraverso la garanzia di quell'euro-stipendium che già agli inizi degli anni 90 alcuni autori impegnati a prefigurare una dimensione sociale della cittadinanza europea come Philippe Schmitter e Michael Bauer avevano lanciato come proposta per una solidarietà paneuropea²². Nell'incandescente confronto dei mesi «caldi» della crisi, di fronte al pericolo che l'euro crollasse per ragioni extra-economiche e cioè per la mancanza di solidarietà tra i paesi dell'Unione, molti commentatori, a cominciare dall'economista francese Jean Paul Fitoussi, hanno sottolineato e continuano oggi a sottolineare che la soluzione al rischio di sfaldamento, non indotto dall'esterno ma autoprodotta per la mancanza di correttivi istituzionali, va raggiunta in una maggiore coesione sociale, nella costruzione di una politica economica e sociale condivisa con mezzi «federali», di cui gli organi di Bruxelles siano direttamente responsabili²³.

Giornali certamente euroscettici come il Financial times hanno a lungo tuonato per la mancanza di stabilizzatori automatici per rendere meno devastanti e imperiose le crisi, facilmente fattibili in UE attraverso le misure sul reddito minimo e del salario minimo già presenti in alcuni paesi. Non sembra che siano necessarie rivoluzioni costituzionali, essendo a disposizione già le norme flessibili dei trattati sulle cooperazioni rafforzate, così come la «messa tra parentesi» della rigidità dei parametri di Maastricht è stata realizzata con semplici ordini del giorno di Consigli europei²⁴. Tuttavia anche su questo il Trattato di Lisbona ha introdotto novità assai rilevanti: il cittadino europeo non dovrà più aspettare che i leader del vecchio continente²⁵ si convincano a fare davvero l'interesse complessivo e convergente del demos europeo, senza scorciatoie nazionalistiche che finiscono con il compromettere le chances di tutti; potrà finalmente richiedere un intervento legislativo dell'UE su singole issues attraverso una raccolta di firme a livello continentale (art. 11 TUE). Se davvero si saprà raccogliere questa preziosa conquista democratica²⁶ che la seconda Convenzione aveva elaborato in un'ottica di avanzamento verso la costituzionalizzazione dell'UE e che gli stati con l'accordo che ha sancito il Lisbon Treaty non si sono sentiti di abbandonare, con una convincente e coordinata campagna «dal basso» (per una cittadinanza di residenza, per un reddito garantito, per la libertà di accesso ai beni comuni, per la libertà di informazione, per la gratuità e per l'apertura di Internet, per una Tobin tax europea, per il ricorso diretto alla Corte di giustizia per la violazione dei diritti fondamentali etc. etc.), allora per la solidarietà europea e per le ragioni di una piena, innovativa e socialmente «esigente» cittadinanza sovranazionale i tempi si faranno finalmente maturi²⁷.

note

* Magistrato del lavoro.

¹ Il più eclatante degli effetti della riscrittura dell'art. 117 Cost. è stato il rilievo che la nostra Corte costituzionale ha attribuito con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 (seguite sul punto da numerose altre decisioni) alle norme della Cedu (Convenzione europea dei diritti dell'uomo), così come interpretate dalla Corte dei diritti dell'uomo, come parametro interposto di legittimità costituzionale degli atti legislativi interni. Si tratta di una giurisprudenza in evoluzione in quanto la Corte ha ritenuto di dover accentrare presso di sé il giudizio di «legittimità convenzionale» sulle leggi ordinarie, che una parte della giurisprudenza (anche di Cassazione) riteneva fosse appannaggio del giudice ordinario e inoltre ha precisato che non è possibile attribuire un significato diverso alle norme Cedu rispetto a quanto stabilito dalla Corte di Strasburgo (sembrando così escludere giudizi di bilanciamento con altri interessi pubblici diversi da quelli già effettuati dalla Corte dei diritti dell'uomo); tuttavia un certo «arrangiamento» al caso concreto di decisioni adottate spesso per contesti così diversi e così vari sembra irrinunciabile a meno di non provocare effetti del tutto irrazionali nell'ordinamento interno e tale operazione difficilmente sembra poter essere svolta «a monte» dal giudice costituzionale che non ha una piena cognizione «del fatto». Due recenti sentenze del Consiglio di Stato e del Tar Lazio hanno, viceversa, ritenuto la diretta applicabilità delle norme Cedu sulla base della prevista adesione dell'UE alla Cedu, argomento assai poco plausibile.

² Cfr. G.Bronzini «Flexicurity e nuovi diritti sociali», in *Diritti, lavori, mercati*, n. 3/2007.

³ Cfr. F.Bassanini, G.Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, nuova edizione, il Mulino, Bologna 2010; A.Lucarelli, A.P.Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Esi, Napoli 2009; S.Micossi, G.L.Tosato (a cura di), *l'Unione europea nel XXI secolo. Nel dubbio, per l'Europa*, Il Mulino, Bologna 2008.

⁴ Molti commentatori hanno letto anche in chiave di tutela degli interessi delle Regioni tedesche la sentenza molto prudente e piena di cautele e precisazioni in ordine ai «limiti» del processo di integrazione europeo emessa dal Tribunale costituzionale tedesco sul Trattato di Lisbona (il cosiddetto Lissabon Urteil).

⁵ Cfr. L.Villari, *Bella e perduta. L'Italia del Risorgimento*, Laterza, Bari 2010; cfr. anche M.Bascetta, G.Bronzini, «Il reddito universale nella crisi della società del lavoro», in *AAVV, La democrazia del reddito universale*, Manifestolibri, Roma 1997.

⁶ Cfr. G.Bronzini, «Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo», in *Bin-Italia* (a cura di), *Un reddito per tutti*, Manifestolibri, Roma 2009.

⁷ L'altra fonte della Carta è l'art. n.30 della Carta sociale europea, anch'essa ritenuta di natura meramente programmatica, (su di essa vigila il comitato ad hoc istituito nell'ambito del Consiglio d'Europa che ha poteri di vigilanza e controllo). L'art. 30 fa, come l'art. 34 della Carta di Nizza, riferimento alle «persone che si trovano in situazione di rischio di esclusione sociale o di povertà», e non contempla quindi i soli «lavoratori».

⁸ S.Rodotà, «Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica», in *Filosofia politica*, n. 3/2007.

⁹ Sul punto cfr. G.Bronzini «I diritti fondamentali nell'ordinamento integrato e il ruolo della Corte di giustizia», in *Rivista critica di diritto del lavoro* n. 4/2009.

¹⁰ Basato su fonti internazionali e non interne come i dati OCSE.

¹¹ Cfr. A.Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale comune*, Il Mulino, Bologna 2002; A.Von Bogdandy «Founding Principles of EU law: a theoretical and doctrinal sketch», in *European Law Journal*, n. 2/2010.

¹² Sull'open method of coordination cfr. M.Barbera (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano 2006, e più in generale sugli spazi offerti dalla cosiddetta governance, M.Bletcher, G.Bronzini, R.Ciccarelli, J.Hendry, C.Joerges (a cura di), *Governance, società civile e movimenti sociali. Rivendicare il comune*, Ediesse, Roma 2009; M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna 2010.

¹³ Una nuova risoluzione sul reddito minimo è in corso di approvazione presso il Parlamento europeo. Il voto definitivo è atteso entro la fine del 2010.

¹⁴ cfr. G.Bronzini, S.Giubboni, «La nuova agenda europea in materia sociale e il metodo aperto di coordinamento», in *Arel* n. 4/2020.

¹⁵ G.Bronzini, S.Giubboni, *ibidem*.

¹⁶ Cfr. S.Giubboni, «Governare le differenze: modelli sociali nazionali e mercato unico europeo», in C.Pinelli e T.Treu (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Il Mulino, Bologna 2010.

¹⁷ Sono le norme che costituiscono la «base» giuridica del Fondo per le vittime della globalizzazione economica.

¹⁸ Cfr. anche le sentenze n. 282/2002, n. 134/2006, n. 50/2008, n. 168/2008 322/2009 e la n. 166/2008 sul disagio abitativo, questione affrontata dall'art. 34 della Carta di Nizza unitamente alla protezione dei minimi vitali.

¹⁹ Vogliamo prescindere in questa sede dalle successive decisioni per ragioni di selezione di erogare tra le moltissime domande (più di centomila) il sussidio privilegiando il criterio anagrafico, opzione piuttosto arbitraria e in contrasto con lo spirito universalistico della stessa normativa regionale.

²⁰ Per l'anomia ipernomica che regola anche questo settore: cfr. P.Curzio (a cura di), Ammortizzatori sociali. Regole, deroghe, prospettive", Cacucci, Bari 2010; C.Ponterio, Il welfare italiano dalla Commissione Onori alla Commissione Carniti, in www.bin-italia.org; G.Prosperetti, Dall'art. 3 agli artt. 35 e seguenti Cost., in www.bin-italia.org.

²¹ Tra gli studi più recenti quello di E.Ranci Ortigiosa «Il reddito minimo di inserimento» in L. Guerzoni (a cura di), La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onori, Il Mulino, Bologna 2008, che stima in due milioni di euro il costo per la reintroduzione dell'istituto.

²² La proposta e le repliche di altri autori, soprattutto sul punto dell'esiguità e della forte condizionalità del sostegno, si possono leggere sui fascicoli del 2001 del Journal of european social policy.

²³ Per un recente studio della fattibilità di tale ipotesi di reddito garantito europeo, cfr. R.Mazzon, A.Surian, G.Francescotto, Basic income and simulation studies in Europe, pare presentato al Congresso del 2010 del Bien in Brasile leggibile nel sito del Bien (Basic income earth network).

²⁴ Vedi C.Pinelli e T.Treu (a cura di), La costituzione economica: Italia, Europa, Il Mulino, Bologna 2010. Certamente per questa prospettiva appare importante la recente intesa, in corso di ratifica da parte del PE; sulla vigilanza dei mercati finanziari e sulla nomina di tre authorities europee.

²⁵ Contro i quali ironizza C.Kupchan in «Vecchia Europa il tuo tempo è finito», in *Il sole24ore*, 1.9.2010.

²⁶ A breve dovrebbe essere approvato il regolamento per attivare in concreto la raccolta di firme.

²⁷ Cfr. G.Allegri, La partecipazione democratica dopo Lisbona», in www.europeanrights.eu, marzo 2010; per un ragionamento complessivo sulla mobilitazione dal basso per un'altra Europa che sappia sfruttare tutte le potenzialità del Lisbon Treaty cfr. i saggi raccolti in N.Valinoto e S.Vannuccini (a cura di), Europa 2.0 prospettive ed evoluzioni del sogno europeo, Ombre Corte, Verona 2010.

LA STAGIONE DELLE LEGGI REGIONALI SUL REDDITO MINIMO: BILANCI E PROSPETTIVE

Luca Santini*

Prima delle leggi regionali: dalla Commissione Onofri al reddito di ultima istanza

La storia recente del reddito minimo (mancato) nel nostro paese prende avvio nel 1997, quando la «Commissione Onofri» (dal nome di colui che ne assunse la presidenza, anche se il nome esatto era «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale») propose nella sua relazione finale di porre rimedio alla «grande anomalia della situazione italiana» in rapporto a quella esistente in tutti i paesi europei sviluppati, cioè all'assenza «di uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi». La Commissione proponeva di superare le varie misure assistenziali esistenti, aleatorie e discrezionali, in favore di un vero e proprio diritto soggettivo, certo nel suo ammontare e nella sua erogazione al verificarsi dei presupposti di legge. Per la sua istituzione si prevedeva il graduale assorbimento delle misure welfaristiche esistenti quali gli assegni sociali o le pensioni al minimo e di invalidità, che sarebbero state riversate nel finanziamento di un unico istituto universalistico e «di base».

Il legislatore raccolse tali indicazioni, procedendo con l'approvazione del d.lgs. 237/1998 «all'introduzione, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento (Rmi)». Prese così avvio, per un periodo di quattro anni, la sperimentazione del Rmi, prevalentemente nelle aree del Mezzogiorno, in contesti per lo più abbastanza difficili e talvolta al limite del collasso (si pensi che in taluni comuni destinatari della sperimentazione addirittura il 90% della popolazione figurava tra i beneficiari del sussidio). La misura consisteva in una parte monetaria e in una parte tesa a ottenere l'attivazione dei beneficiari, con progetti personalizzati di inserimento sociale (offerte occupazionali, formative, riabilitative, eccetera). Secondo il giudizio pressoché unanime degli osservatori quest'ultima parte del programma, tesa a ottenere l'attivazione dei soggetti, è quella che ha rivelato le maggiori criticità, a causa dell'incapacità degli enti pubblici di predisporre strumenti adeguati e credibili di reinserimento sociale dei beneficiari. Si ritiene comunemente che la causa di tale inadeguatezza sia da ascrivere alla dimensione troppo ristretta (quella comunale) prescelta dal legislatore per la gestione del programma, oltre che ovviamente alla difficilissima e talvolta estrema situazione sociale dei contesti in cui ha avuto luogo la sperimentazione¹.

In ogni caso la strada del Rmi sarà completamente abbandonata all'inizio della XIV Legislatura con l'insediamento di un nuovo governo non di centro-sinistra. La contrarietà del fronte politico moderato a qualsiasi ipotesi di reddito garantito non tarderà a manifestarsi. Il 5 luglio 2002 il Ministero del lavoro e del welfare firmerà assieme alle parti sociali (tra cui la Cisl e la Uil ma non la Cgil) il cosiddetto «Patto per l'Italia», con il quale, assieme al disegno di nuove figure contrattuali, che saranno poi oggetto di intervento legislativo con la legge delega 30/2003, si dichiarerà come ormai verificata «l'impraticabilità» di uno strumento normativo statale per l'individuazione della fasce di popolazione aventi diritto a entrare nella rete di assistenza sociale². Si delinea in sostituzione al Rmi un nuovo strumento di «ultima istanza», da realizzare in cofinanziamento con risorse statali e con programmi regionali «finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito». L'amministrazione centrale si riserva in sostanza il ruolo di coordinamento tra i vari programmi e di monitoraggio dei risultati raggiunti.

Tali intendimenti trovano poi conferma nel documento del Ministero del welfare del febbraio 2003 intitolato «Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale», oltre che nella legge finanziaria per l'anno 2004 (l. 350/2003) che all'art. 3,

comma 101 prevede che «lo Stato concorre al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale».

La posizione della nuova maggioranza governativa appare incardinata su un triplice assunto, criticabile in tutti i suoi passaggi:

1) la fine dichiarata della sperimentazione del Rmi non viene assunta quale momento di verifica per la messa a regime definitiva di uno strumento di protezione del reddito, bensì per la progettazione di un'ulteriore misura dal carattere sperimentale; le criticità e gli elementi di debolezza eventualmente ravvisabili nella fase di avvio del Rmi, in altri termini, non vengono tesaurizzati e superati con opportuni accorgimenti da riversare nella predisposizione di uno strumento normativo definitivo, si resta invece nell'ambito «dell'esperimento», dato che il nuovo «reddito di ultima istanza» ha tutta l'aria di dover essere nuovamente verificato sul campo, prima di solidificarne le caratteristiche, le modalità, i risultati attesi;

2) la nuova misura di sostegno del reddito pare affidata alle (limitate) capacità di spesa e di intervento delle singole regioni, coadiuvate soltanto in via sussidiaria dalle risorse statali del Fondo per le politiche sociali. Pertanto appare completamente tralasciata la necessità di porre rimedio alle grandi disuguaglianze (anche) territoriali che caratterizzano il nostro paese;

3) infine il nuovo strumento di sostegno del reddito non pare destinato a riorganizzare il sistema complessivo delle tutele sociali, come era negli intendimenti originari della Commissione Onofri. Sembra al contrario un ulteriore programma da aggiungere ai vari e frammentari programmi già esistenti.

A tutto ciò si aggiunga che i propositi dichiarati nel primo scorcio della XIV Legislatura non saranno comunque tradotti in realtà negli anni successivi, sicché si determinerà una stasi totale, anche per quanto riguarda l'implementazione della ipotetica misura «di ultima istanza».

La stagione delle leggi regionali

In tale contesto, di abbandono dell'esperienza del Rmi e di completa inerzia da parte del governo quanto alla predisposizione dei nuovi strumenti, si colloca l'iniziativa di molte regioni. Quasi tutte inseriranno la previsione (con varie denominazioni) di una qualche forma di tutela del reddito nell'ambito di leggi organiche sull'assistenza sociale. Per esempio la legge 12 marzo 2003, n. 2 della Regione Emilia Romagna stabilisce all'art. 13 che «nell'ambito degli interventi e dei servizi del sistema locale, la Regione, con proprio atto, incentiva programmi per la sperimentazione del reddito minimo di inserimento». Similmente la legge 23 dicembre 2005, n. 23 della Regione Sardegna prevede all'art. 33 l'istituzione di un «reddito di cittadinanza, quale forma specifica di intervento contro l'esclusione sociale e la povertà». Il Friuli Venezia Giulia sperimentò (per un solo anno, stante il congelamento dei fondi dopo la sconfitta elettorale del centro-sinistra) una forma di «reddito di base» (art. 59, legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 di istituzione del «sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale») composta di un'erogazione monetaria oltre che di «servizi e prestazioni», destinati su base individuale ai residenti in condizioni di povertà o di esclusione sociale, dietro assunzione di specifici obblighi di attivazione.

Tra le varie esperienze, tutte connotate da un impegno finanziario piuttosto esiguo e da una sostanziale assenza di investimento in termini di strategia politica, si differenzia quella della Regione Campania, la cui L. 19 febbraio 2004, n. 2 di «istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza» resterà in funzione per molti anni. Con l'espressione «reddito di cittadinanza» si intende qui un'erogazione pensata per alleviare le forme più estreme di deprivazione e di emarginazione sociale, destinata ai nuclei familiari più poveri, dietro

istanza di questi ultimi, e secondo graduatorie da stilare anno per anno in base alle domande pervenute e ai margini di bilancio disponibili. La somma massima erogabile su base familiare era di 350 euro mensili. Questa esperienza appare ormai in via di dismissione in seguito alle elezioni della primavera 2010, che hanno determinato un avvicendamento nella guida politica della giunta regionale: le prime dichiarazioni del nuovo assessore alle politiche sociali hanno chiarito che la situazione finanziaria della Regione «non consente il protrarsi di un sussidio fine a se stesso». Piuttosto verrà pensata «una seria politica di welfare, fatta di [...] interventi mirati all'inserimento lavorativo dei soggetti in stato di indigenza». Quali che saranno gli interventi per il futuro, l'unico punto fermo rimane (similmente a quanto accaduto per il Rmi) la cancellazione radicale di quanto fin qui andava sotto il nome di «reddito di cittadinanza». Addirittura risulta ormai irraggiungibile dal web il sito istituzionale www.redditicittadinanza.it, che raccoglieva fino a poco tempo addietro un'informazione completa sugli esiti e sulla consistenza della sperimentazione. Insomma, l'indicazione è chiara: dell'esperienza di tutela del reddito fin qui condotta in Campania, della sue ombre così come delle sue luci, dovrà scomparire persino il ricordo.

Sulla stessa linea di intervento dell'esperienza campana si colloca la legge 19 gennaio 2005, n. 3 di «promozione della cittadinanza solidale», introdotta dalla Regione Basilicata. In questo caso l'erogazione del sussidio in termini monetari (su base familiare) appare subordinata alla sottoscrizione di un contratto di inserimento, mediante il quale il beneficiario si impegna a partecipare a programmi di inclusione sociale o lavorativa, e a fornire la propria disponibilità immediata allo svolgimento di attività lavorative. Comunque secondo l'architettura dell'intervento normativo la mancata ottemperanza agli obblighi sottoscritti con il contratto di inserimento non comporta la revoca del sostegno economico, essendo consentito ai comuni (preposti all'attuazione del programma) soltanto di ridurre o di sospendere, anche gradualmente, l'ammontare del sussidio monetario. La giunta ha messo a disposizione circa 41 milioni di euro annui per il finanziamento della misura, che ha così potuto raggiungere circa 4.000 beneficiari a fronte di quasi 10.000 richiedenti, tutti comunque in possesso dei requisiti di legge.

Nel panorama fin qui descritto si segnala come momento di potenziale innovazione l'iniziativa della Regione Lazio confluita nella legge 20 marzo 2009, n. 4 di «istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati». Si ha qui per la prima volta il riconoscimento della necessità di tutela da parte dei soggetti «precariamente occupati», cioè dei milioni di giovani e meno giovani che, divisi tra contratti a progetto, collaborazioni occasionali, periodi di disoccupazione involontaria, stage formativi, esperienze lavorative mal remunerate, pur se inseriti compiutamente nel ciclo produttivo (e anzi spesso nelle punte più avanzate e moderne dell'economia capitalistica) rischiano concretamente di scivolare verso l'esclusione sociale. Entra dunque sulla scena per la prima volta nella storia delle politiche sociali del nostro paese il grande tema dei working poor, cioè di quel circa 10% di forza lavoro che vive al di sotto della soglia di povertà: si tratta di un segmento sociale da tempo in difficoltà, che pur trovandosi al di fuori dei casi di povertà «conclamata», vive comunque in prima persona il progressivo sgretolamento delle garanzie tradizionali che costituivano il nucleo forte della cittadinanza sociale.

L'attenzione rivolta dalla Regione Lazio alla centralità politica dell'emersione del precariato, spiega alcune discontinuità contenute nella sua legge sul «reddito minimo garantito», rendendola un caso di studio assolutamente interessante, anche in vista di una sua eventuale generalizzazione a tutto il territorio nazionale. Se, infatti, gli altri strumenti normativi regionali di tutela del reddito risultano (o risultavano) destinati a fronteggiare le situazioni di povertà e di maggior disagio, l'orientamento laziale è nel senso di coinvolgere nei programmi di sostegno anche soggetti semplicemente «a rischio», pur se inseriti e attivi nel mercato del lavoro, e anche se titolari di redditi (bassi ma) non minimi. Laddove le

altre leggi prevedono tutte dei programmi di inserimento sociale, questo non avviene nel caso laziale poiché si postula qui che il soggetto beneficiario, in quanto lavoratore precario, è già sufficientemente e autonomamente inserito nel contesto sociale e lavorativo. Mentre nelle altre previsioni l'erogazione è su base familiare, nel caso laziale il sostegno viene assegnato su base individuale, poiché ogni singolo soggetto deve poter trovare adeguate forme di garanzia nei momenti di transizione o di difficoltà della propria carriera lavorativa. E inoltre mentre tutte le altre ipotesi normative (eccezion fatta per il caso lucano) prevedono rigidi sistemi di decadenza dai benefici in caso di mancata accettazione delle proposte di impiego, la legge della Regione Lazio configura un meccanismo di decadenza decisamente peculiare: il beneficiario ha facoltà di non accettare quelle offerte di impiego che non siano coerenti con la professionalità pregressa e con le competenze formali o informali di cui risulti in possesso. Il legislatore regionale si mostra così consapevole della possibile induzione che obblighi di attivazione troppo stringenti potrebbero determinare, ad accettare impieghi di basso profilo, poco remunerati, de-professionalizzanti, pur di non perdere la (magra) integrazione del reddito rappresentata dal sussidio (analoga consapevolezza, come si dirà meglio più avanti, emerge dai più recenti documenti comunitari in tema di garanzia del reddito).

Da ultimo va segnalata un'ulteriore caratteristica dell'intervento laziale, di non poco rilievo e anche qui in discontinuità con quanto avvenuto precedentemente, rappresentata dalla sua volontà di «istituire» in modo definitivo una misura di reddito minimo, superando una volta per tutte la stagione delle «sperimentazioni», che certo si è protratta nel nostro paese sin troppo a lungo, fungendo ormai da vero e proprio alibi per una classe politica incapace di percorrere con la decisione dovuta la strada ineludibile di una riforma da troppo tempo attesa.

Fatte queste osservazioni, occorre comunque segnalare come il percorso delineato dall'approvazione della legge 4/2009 risulti già collocato su un binario morto prima ancora di partire seriamente, poiché dapprima l'esiguità delle risorse stanziare (40 milioni l'anno) e poi l'immediata cancellazione di quel poco che era stato previsto da parte della nuova presidente della giunta di centro-destra, hanno riproposto di fatto la logica delle graduatorie e della sperimentazione provvisoria che abbiamo visto all'opera negli altri strumenti legislativi regionali.

Bilancio critico e prospettive per guardare avanti

Il tratto di strada compiuto ci consente oggi di stilare un bilancio dei risultati e delle potenzialità insite negli interventi regionali in tema di reddito minimo³. La sperimentazione ha contribuito in primo luogo a determinare l'emersione di un bisogno di tutela che sarebbe altrimenti rimasto inespresso; ovunque il numero delle richieste è stato significativamente superiore alle erogazioni concesse, fino al caso limite del Lazio in cui risultano pervenute oltre centomila domande (solo poche migliaia saranno quelle accolte), nonostante i regolamenti attuativi abbiano ristretto la platea dei beneficiari ai soli soggetti di età compresa tra i 30 e i 44 anni. Questo dato è il sintomo tangibile di una crisi sociale misconosciuta, che la rappresentanza politica ufficiale non è stata fin qui in grado di intercettare e men che meno di affrontare e risolvere. Anche grazie all'occasione fornita dallo strumento normativo una nuova domanda di protezione si è fatta largo nella sfera pubblica, un nuovo bisogno di tutela ha preso corpo, superando il livello della frammentazione e raggiungendo consistenza politica: si tratta senza dubbio di un segnale promettente e gravido di sviluppi possibili.

Un secondo elemento positivo degli interventi regionali è rappresentato dall'apporto «scientifico» che essi hanno in parte fornito alla conoscenza del fenomeno delle nuove povertà; ed esempio in Friuli Venezia Giulia è emerso che il 20% dei beneficiari era titolare di un rapporto lavorativo, mentre lo stesso accadeva nella Provincia autonoma di Bolzano

per il 23,8% dei soggetti. Se ne deve concludere che le trasformazioni degli ultimi decenni nel mercato del lavoro stanno determinando rischi inediti di esclusione sociale, soprattutto tra quei lavoratori che a causa della discontinuità della carriera lavorativa sono esclusi dagli ammortizzatori sociali tradizionali.

Infine la stagione delle leggi regionali rappresenta un bagaglio di conoscenze tecniche, dal punto di vista politico e tecnico-giuridico, per una migliore focalizzazione dei punti salienti del dibattito in tema di reddito garantito; oggi infatti più di ieri si può discutere sensatamente e forti di un'esperienza pregressa di questioni cruciali per la definizione dei vari «modelli» di reddito minimo, quali l'individuazione della platea dei beneficiari e le relative soglie di accesso, l'ammontare dei contributi monetari, la loro articolazione con i servizi da fornire sul territorio, le condizioni di decadenza e gli obblighi di attivazione, i compiti specifici dei vari livelli istituzionali, eccetera⁴. L'esperienza compiuta, nonostante le sue criticità, non sarà dunque trascorsa invano.

Il giudizio però di segno complessivamente negativo sulla stagione, ormai in via di esaurimento, delle leggi regionali sul reddito minimo dipende in modo determinante dai risultati scarsi in concreto raggiunti sul piano dell'efficacia nel condurre la lotta all'esclusione sociale. A causa, infatti, di inefficienze strutturali nell'architettura di sistema e in ragione dell'esiguità degli impegni finanziari, non si può certo dire che si sia di molto superata la vecchia logica delle misure una tantum e delle elargizioni discrezionali secondo la sensibilità dei servizi sociali o, peggio, secondo gli interessi delle reti clientelari. In nessuno dei contesti regionali considerati si è addivenuti alla chiara enunciazione del diritto soggettivo al reddito minimo, consistente nella garanzia intangibile dei mezzi di sussistenza per tutti i disoccupati e per coloro che, pur lavorando, si trovano al sotto di una determinata soglia di reddito; oppure dove ciò è avvenuto (come nella Regione Lazio) non si sono poi stanziati le risorse di bilancio che avrebbero consentito l'azionabilità di una tale affermazione di diritto. I sussidi regionali non hanno in alcun caso contribuito a superare l'atavica frammentazione del welfare italiano, né hanno concorso alla prefigurazione di un possibile accorpamento delle risorse, si sono al contrario «accomodati» all'interno del sistema vigente, configurando l'ennesimo bonus particolare, dispersivo e incapace di fronteggiare realmente le questioni sociali evocate a propria giustificazione.

La lezione ultima che possiamo trarre dalla stagione delle leggi regionali sul reddito minimo sta nella riconferma della necessità di una legge statale, eventualmente integrata da interventi regionali (e locali in senso ampio) aggiuntivi, soprattutto mediante l'erogazione in natura di beni e servizi. L'architrave costituzionale dell'intervento legislativo a venire non potrà che essere l'art. 117, comma 2, lettera m Cost., secondo il quale, come è noto, spetta alla potestà statale «la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Si tratta di un dato normativo che legittima di per sé e anzi probabilmente esige un intervento statale in tema di reddito minimo, tanto più se si legge la disposizione citata in combinazione con le previsioni costituzionali in tema di dignità della persona (art. 2), uguaglianza (art. 3), sufficienza della retribuzione (art. 36), previdenza sociale (art. 38). D'altro canto se l'esigenza di fondo è quella di dare vita finalmente a una misura universalistica di sostegno del reddito, svincolata dalle condizioni concrete di vita del singolo e indipendente dalla sua qualità di volta in volta di lavoratore, di disoccupato, di disabile, di anziano, allora è evidente che un tale obiettivo potrà essere raggiunto solo mediante una generale riorganizzazione delle misure welfaristiche esistenti, già appannaggio della competenza statale, quali gli assegni familiari, le prestazioni di invalidità, l'assegno sociale, eccetera.

Cosa resterebbe, all'esito di questa riorganizzazione, alla competenza regionale? Le regioni in primo luogo potrebbero erogare tutto quanto eccede i «livelli essenziali» garantiti

dallo stato, sia come intensità della redistribuzione sia come estensione della platea dei beneficiari. Esse inoltre, eventualmente in sinergia con i Centri per l'impiego o con i comuni, dovrebbero gestire tutti gli addentellati amministrativi della misura, compresi gli eventuali programmi di attivazione da proporre ai beneficiari. Infine gli enti regionali, proprio dell'ottica della sussidiarietà, potrebbero ben concentrare i propri interventi sulle forme di «reddito indiretto», cioè sulla garanzia di quei servizi necessari e primari, che attengono spesso al campo della loro competenza esclusiva. Per esempio le regioni hanno potestà piena in tema di edilizia residenziale pubblica, sia quanto alla programmazione delle risorse finanziarie sia quanto alla fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi. Per quanto attiene ai trasporti, fatta eccezione per le lunghe percorrenze, è affidata alle regioni (e in genere agli enti locali) la programmazione e la gestione, per esempio, di tutte le reti di trasporto normalmente utilizzate dai pendolari: è ipotizzabile un intervento incisivo in tale ambito in favore di una platea determinata di soggetti, anche eventualmente modulando in tal senso le convenzioni che solitamente vengono stipulate con le aziende (sovente monopoliste) che erogano i servizi di trasporto. E ancora in tema di formazione o di sanità è nota a tutta l'incisività dei poteri regionali, anche quanto all'imposizione di tariffe per l'accesso alle varie prestazioni.

Si delinea così un'auspicabile e possibile attuazione del reddito garantito nel nostro paese, basato, a seguito di una complessiva e accorta riorganizzazione del welfare esistente, su un investimento sostanziale di risorse da parte dello stato, integrato a livello locale (e prioritariamente regionale) con risorse aggiuntive, per la garanzia soprattutto di diritti sociali nient'affatto secondari, quali l'alloggio, la sanità, l'istruzione, la mobilità.

Un simile assetto normativo potrebbe poi trovare una peculiare forma di garanzia sopranazionale (da intendere, secondo i casi, quale elemento di stimolo prima della sua attuazione e quale sua indiretta «costituzionalizzazione» una volta messo a regime) grazie all'Europa, dove la parola d'ordine del «reddito minimo garantito» trova sempre più riscontri⁵. A cominciare dall'importante riconoscimento contenuto nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata a Nizza, in cui risulta (all'art. 34) uno stretto legame tra diritto al reddito, diritto all'assistenza abitativa e dignità della persona, passando per le linee guida diffuse dalla Commissione in tema di flexicurity, fino ad arrivare soprattutto alle ripetute prese di posizioni del Parlamento europeo⁶, si può certo riconoscere come in ambito comunitario si stiano aprendo orizzonti innovativi, che rappresenterebbero un'enorme boccata d'ossigeno per il contesto asfittico in cui sembrano muoversi le politiche sociali del nostro paese.

Certo si tratta fino a ora di testi normativi non vincolanti, che non potrebbero determinare l'apertura sic et simpliciter di una procedura di infrazione in caso di inottemperanza. Va però segnalata la possibilità di una futura direttiva quadro, che impegnerebbe a questo punto in modo formale gli stati membri. Per sollecitare un tale esito (che appare avversato al Parlamento europeo dai gruppi politici di centro) il Bin-Italia guarda con particolare interesse ai nuovi strumenti che il Trattato di Lisbona (in vigore da dicembre 2009) ha messo a disposizione della cittadinanza e in particolare alla possibilità di rivolgere petizioni popolari, affinché gli organi comunitari prendano iniziative di tipo legislativo nelle materie rientranti nelle loro competenze. A partire dai prossimi mesi (e forse già dalla fine dell'anno), quando saranno a disposizione gli strumenti attuativi, sarà possibile procedere alla raccolta di un milione di firme su tutto il continente europeo, per indurre parlamento e commissione a prendere chiara e aperta posizione su alcuni temi sociali, primo fra tutti quello della tutela dei mezzi di sussistenza⁷. Le organizzazioni della società civile potrebbero così offrire il loro tangibile contributo «dal basso» per rivitalizzare in senso sociale la costruzione comunitaria e per introdurre nuovi standard condivisi di civiltà e di rispetto della dignità umana.

note

* Presidente del Bin Italia.

¹ Per una storia e una valutazione del Rmi si vedano S. Sacchi, *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, Urge Working paper, Torino 2005, oppure E. Ranci Ortigosa, «Il reddito minimo di inserimento», in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, Il Mulino, Bologna 2008.

² A dispetto della critica tranchant al Rmi contenuta nel «Patto per l'Italia» e nei successivi documenti governativi, occorrerà attendere ancora molti anni per una valutazione ufficiale (e ben più sfumata) dei risultati effettivamente raggiunti; si veda il rapporto del giugno 2007 presentato al Parlamento dal Ministero della solidarietà sociale, *Attuazione e sperimentazione del Reddito minimo garantito e risultati conseguiti*.

³ Le valutazioni di seguito annotate non tengono conto di quanto si sta ancora muovendo in ambito regionale, e segnatamente in Liguria, dove ha preso avvio una campagna per una legge di iniziativa popolare, in Emilia Romagna, dove è in corso da mesi una mobilitazione del basso molto efficace a livello comunicativo, e nelle Marche, in cui vengono condotti studi preliminari. La solidificazione di questi percorsi potrebbe ovviamente determinare un cambio di prospettiva.

⁴ La discussione pragmatica di tutti questi nodi ha probabilmente contribuito a determinare quella «fluidificazione» del dibattito su cui insiste molto Cristina Tajani nei suoi articoli pubblicati sul sito www.bin-italia.org.

⁵ Per una disamina puntuale dell'argomento si veda l'intervento di G. Bronzini in questo stesso Quaderno.

⁶ L'ultima in ordine di tempo e la più importante per la chiarezza della presa di posizione è la risoluzione sul «ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di un società inclusiva in Europa» dell'ottobre scorso.

⁷ Si veda per un approfondimento G. Allegri, *La partecipazione democratica dopo Lisbona*, sul sito www.bin-italia.org.



www.bin-italia.org