

## DIBATTITO. IL DIRITTO AL REDDITO GARANTITO: VERSO UN NUOVO WELFARE?

---

*Forum con Giuseppe Bronzini, Andrea Fumagalli, Luciano Gallino,  
Massimo Roccella*

*a cura di Sergio Mattone*

*La opportunità/necessità che un welfare moderno assicuri un reddito minimo a tutti (e, dunque, non solo ai lavoratori ma ad ogni persona priva di risorse sufficienti) ha dato vita in Europa, negli ultimi decenni, a un ampio dibattito teorico e a significative realizzazioni. La prospettiva che viene comunemente evocata con l'espressione "reddito di esistenza" (o basic income) ha evidente centralità in una situazione di crisi economica sempre più grave come quella in atto. E, tuttavia, la istituzione di un reddito siffatto non incontra solo difficoltà di carattere economico ma rimanda a una visione del rapporto tra autonomia e subordinazione, del carattere della flessibilità e della concezione stessa del lavoro che su cui permane, anche in ambito progressista, una diversità di posizioni.*

Quantomeno dalla fine degli anni Settanta l'idea del diritto a un reddito minimo garantito quale strumento di implementazione della giustizia sociale, tale cioè da assicurare lo *ius existantiae* a ciascuna persona priva di risorse sufficienti, ha formato oggetto di un ampio e vivace dibattito teorico che si è sviluppato, con qualche ritardo, anche nel nostro paese (dando luogo, nell'ultimo quindicennio, a una vasta pubblicistica, in relazione alla quale ci si limita a segnalare, per evidenti ragioni di spazio, un recente volume collettaneo, *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, 2009, assai ricco di richiami utili a chi fosse particolarmente interessato a tali tematiche). Si è detto del dibattito *teorico* che ha caratterizzato l'ultimo trentennio: ad evitare equivoci va tuttavia sottolineato che questo non si è esaurito su un piano per così dire astratto, ma ha finito per investire le stesse istituzioni se è vero che, secondo modalità pur diverse sulle quali non è il caso qui di soffermarsi, esso ha trovato concreta espressione a livello normativo, per riferirsi alle esperienze più

note, in alcuni paesi del nord Europa. Del resto, sia quelle proposte sia le ricordate innovazioni legislative potevano avvalersi dell'autorità di principi solennemente affermati su scala internazionale, in relazione ai quali va almeno ricordata in questa sede la "Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo" che, agli artt. 22 e 25, richiama la necessità della garanzia di risorse sufficienti per condurre una vita decorosa: *dichiarazione* alla quale farà successivamente riscontro, in ambito europeo, l'art. 34 della Carta di Nizza, che a detta di tanti giuristi avrebbe incorporato il *basic income* (o reddito di esistenza o reddito minimo garantito) tra i diritti sociali fondamentali. La diffusione di queste tesi, inoltre, ha contribuito alla nascita dell'Associazione mondiale per il *basic income* (BIEN) e, più tardi, di numerose ramificazioni in Europa e in particolare in Italia, ove essa ha assunto la denominazione di BIN - *Basic Income Network* ([www.binitalia.org](http://www.binitalia.org)).

Quale che sia la valutazione di questa prospettiva (che soprattutto in talune sue versioni rimanda – come si vedrà – a una diversa visione del rapporto tra autonomia e subordinazione, del carattere della flessibilità e della concezione stessa del lavoro), sembra ormai necessario che *tutta* la cultura di sinistra affronti i problemi ad essa connessi, che sinora sono stati in realtà rimasti a margine del dibattito sul *welfare*. È per questa ragione che, al fine di avviare una discussione all'interno della *Rivista*, si è ritenuto di dar vita a questo *forum*, predisponendo un questionario e inviandolo a quattro interlocutori, diversi per le loro specifiche competenze professionali e per il loro personale approccio al tema (Giuseppe Bronzini, consigliere presso la sezione lavoro della Corte di cassazione; Andrea Fumagalli, professore di economia nell'Università di Pavia; Luciano Gallino, professore di sociologia nell'Università di Torino; Massimo Roccella, professore di diritto del lavoro nell'Università di Milano). L'auspicio è che l'articolato ventaglio delle risposte da essi fornite possa accrescere l'interesse per un problema di così rilevante spessore e suscitare una riflessione utile a stimolare ulteriori contributi.

(s.m.)

**Questione giustizia:** È opinione generale che, a seguito delle profonde trasformazioni dell'economia capitalistica che nell'ultimo decennio si sono verificate anche nel nostro paese (ove si assiste a un fenomeno di graduale dismissione industriale e produttiva e alla sua sostituzione con un progressivo processo di finanziarizzazione), non sia ormai perseguibile l'obiettivo della piena occupazione, che costituiva il presupposto di un *welfare* che collegava i diritti di cittadinanza al posto di lavoro. Peraltro, l'effetto congiunto della legislazione sulla flessibilità, introdotta a partire dalla fine degli anni '90, e della frantumazione del tessuto produttivo hanno progressivamente ampliato l'area della precarietà, che comprenderebbe ora circa cinque milioni di lavoratori (di cui circa due milioni con contratti a termine e altri distribuiti tra lavoro somministrato, part-time, prestazioni a progetto ecc.), senza contare l'ambito del lavoro "nero", in cui si muove, in condizioni di norma gravemente lesive della di-

gnità umana, una vasta massa di migranti, irregolari e non. A questa situazione non pone certamente rimedio l'istituto degli ammortizzatori sociali, nel quale – come è stato di recente osservato da Franco Liso – “la disorganicità sembra elevata a sistema”, essendo costituito da un insieme di discipline stratificate che si è venuto formando sotto la spinta delle esigenze occupazionali volta a volta prevalenti e che – per quanto qui particolarmente interessa – non è affatto adeguato all'attuale mercato del lavoro, nel senso che non “copre” le fasi di inoccupazione, né - se non in minima parte – le condizioni di disoccupazione intrinseche all'evoluzione delle relazioni industriali. Nel quadro sinteticamente descritto, quali vi sembrano le misure più indicate per fronteggiare i processi di precarizzazione del lavoro ed in tale ambito che ruolo può svolgere, in particolare, uno strumento come il reddito minimo garantito, che non solo in Europa è configurato come un diritto fondamentale perché associato alla protezione della dignità delle persone?

**Bronzini:** Per la lotta alla precarietà i governi degli ultimi anni, anche quelli di centro sinistra, hanno fatto ben poco, a meno di non voler considerare davvero significativa quella blandissima limitazione al rinnovo dei contratti a termine conosciuta come “ riforma Damiano”, poi indebolita dal successivo dicastero, che certamente non ha comportato neppure lontanamente l'allineamento del nostro ordinamento alle prescrizioni della Direttiva in materia e alle indicazioni della Corte di giustizia. Certamente i governi Berlusconi, ampliando a dismisura lo spettro dei contratti a “forte atipicità”, hanno incrementato il fenomeno aumentando il baratro tra garantiti e semi-garantiti o *outsiders*, ma un “contropiano” sulla precarietà è mancato anche alle forze dell'opposizione.

È il termine stesso, peraltro, che andrebbe analizzato più a fondo, onde prefigurare una strategia efficace per il suo contrasto. Mi sembrano importanti le indicazioni del recente e fortunato volume a cura di Fabio Bertoni, Matteo Richiardi e Stefano Sacchi, *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, (Il Mulino, 2009), che offre una definizione più astratta di quella in uso anche sui media di precarietà come “il rischio del lavoratore di non riuscire a provvedere nel medio periodo al proprio sostentamento attraverso il mercato del lavoro o la protezione sociale”. Anche soggetti con contratto regolare possono vivere tale condizione se la retribuzione è troppo bassa e se si ha una famiglia numerosa e i servizi pubblici sono carenti. Per contro contratti atipici possono essere frutto di una scelta soggettiva, per migliorare la propria condizione attraverso attività di studio e formazione. Non dobbiamo pensare a un rapporto unilineare tra schema contrattuale e condizioni di precarietà perché i fattori che generano tali condizioni sono duplici: da un lato certamente la continuità nel tempo e la solidità del rapporto in atto, ma dall'altro il sistema di *welfare* disponibile, il complesso di tutele e servizi pubblici che si offrono al “cittadino-

lavoratore”. Le analisi comparate ci parlano di una percentuale in Italia di contratti non standard simile a quelle di altri paesi con noi confrontabili e anche di alcuni Stati del Nord Europa (certamente inferiore alla percentuale spagnola), eppure il senso di drammatico abbandono che vivono i precari da noi non è affatto percepito dai disoccupati di molti paesi europei che, se senza lavoro o in cerca di prima occupazione, possono contare su efficienti sistemi di aiuto all’impiego, di sostegno al reddito, di finanziamento, di corsi di formazione etc. Tali servizi e sussidi sono disponibili anche per aiutare la cosiddetta “mobilità in ascesa”; ricordo la promessa dell’originaria *Lisbon Agenda* di assicurare a tutti la possibilità di ricercare quell’occupazione ritenuta più coerente con le proprie aspirazioni o i propri programmi di vita (in genere meno eterodiretta e più “creativa”). Chi in Italia abbandonerebbe un posto di lavoro fisso per perseguire un “folle volo” del genere?

Eppure le *guidelines* europee prescrivono da tempo un sostegno al reddito in caso di transizioni lavorative (anche per quelle volute dal soggetto per migliorare la propria condizione). Certamente per quel che riguarda il caso italiano occorrerebbe agire anche sul lato delle tipologie contrattuali, riducendone il numero per evitare la balcanizzazione del mercato del lavoro e colpendo i casi di “abuso”, soprattutto per i contratti a termine, ma non bisogna illudersi più di tanto. Da un lato non sono le rigidità in sé che possono creare occupazione, dall’altro lato operazioni illuministiche di *reductio ad unum* del poliformismo contemporaneo nell’attività lavorativa, obiettivamente incrementato dalle tecnologie proprie della società dell’informazione, dovrebbero essere agite unitariamente da tutti i paesi più avanzati (il che è allo stato assai improbabile) e potrebbero essere rigettate dal sistema produttivo generando un’ulteriore fuga dal nostro paese. Non mi pare che le proposte contrattuali “monistiche”, da quella Ichino-Boeri (che mi pare si sostanzia nella riproposizione “mascherata” del vecchio contratto di formazione-lavoro), a quelle di Alleva o della CGIL riescano davvero a combinare entro uno schema unitario la varietà di modi in cui oggi si svolgono le cosiddette attività produttive eterodirette ed ad assegnare a tutti un omogeneo nucleo di diritti fondamentali. A mio avviso rimane sempre attuale l’intuizione del rapporto Supiot sul garantismo “per cerchi concentrici”, che non pretende di unificare ad ogni costo realtà ontologicamente diverse (come possono essere un lavoratore alla catena di Melfi e un lavoratore autonomo in regime di para-subordinazione che opera da casa propria), combinando tutele universalistiche sul piano del *welfare* e modulazione delle protezioni in relazione alla specificità del rapporto lavorativo.

Comunque in questo quadro, non modificabile a breve, l’apporto dell’istituto del reddito garantito è certamente cruciale nel tentativo di “schermare” i lavoratori dalle vicissitudini e dalle turbolenze di una società “oltre l’impiego”, per dirla ancora con Alain Supiot, impedendo le trappo-

le della povertà e dell'esclusione sociale, la caduta del reddito oltre i minimi vitali con conseguente attentato a quella dignità essenziale della persona che la Carta di Nizza ha giustamente considerato come la "base stessa dei diritti fondamentali". Insieme all'accesso a efficienti e gratuiti servizi all'impiego e al diritto alla formazione permanente e continua, l'istituto del reddito minimo rappresenta uno dei "pilastri" della strategia della *flexicurity* in quanto offre l'insostituibile sostegno e punto di appoggio per evitare che si formino eserciti permanenti di disoccupati o semi-occupati, pilastri che sono il simbolo di quelle esperienze di mobilitazione generale che i paesi del Nord Europa hanno giudicato essenziali per contrastare la piaga dell'esclusione sociale e che i processi connessi all'*open method of coordination* hanno ritenuto come *best practises* per un ragionevole compromesso tra le ragioni della sicurezza esistenziale e quelle di una flessibilità regolata, si da impedire che la "flessibilità" o la ricerca di una maggiore competitività produttiva generi precarietà. Dal punto di vista funzionale questa misura è senza sostituti di sorta; anche se si ripristinasse la più assoluta rigidità nelle relazioni di lavoro, la nuova fluidità del capitale difficilmente potrebbe essere fermata; la norma "simbolo" degli anni 70, il diritto alla re-integrazione, può ben poco di fronte all'esodo di intere produzioni: occorre coniugare tutela nel contratto e protezione nel mercato e quest'ultima non può che mirare *in primis* alla tutela dei *basic needs* di chi è stato espulso o non è addirittura (fenomeno questo particolarmente rilevante in Italia) riuscito ad entrare nella società del lavoro.

**Fumagalli:** Per alleviare l'instabilità strutturale dell'attuale capitalismo cognitivo-finanziario diventa necessario – almeno da un punto di vista meramente teorico – ripensare la definizione delle variabili distributive in modo che siano più consone alla produzione di valore e accumulazione dell'attuale capitalismo cognitivo.

Per quanto riguarda la sfera del lavoro, occorre riconoscere che nel capitalismo attuale la remunerazione del lavoro si dovrebbe tradurre sempre più nella remunerazione di vita: di conseguenza, ciò che nel fordismo era il salario oggi, nel capitalismo cognitivo-finanziario, diventa reddito di esistenza (*basic income*) e il conflitto *in fieri* che si apre non è più la lotta per alti salari (per dirla in termini keynesiani) ma piuttosto la lotta per una continuità di reddito a prescindere dall'attività lavorativa certificata da un qualche rapporto di lavoro. Dopo la crisi del paradigma fordista-taylorista, la divisione tra tempo di vita e tempo di lavoro non è più facilmente sostenibile. I soggetti maggiormente sfruttati nel mondo del lavoro sono quelli la cui vita viene messa interamente al lavoro. Questo avviene in primo luogo per i lavori svolti nel settore dei servizi e nell'allungamento dell'orario di lavoro, soprattutto per la forza-lavoro migrante: gran parte del tempo di la-

voro svolto nelle attività del terziario non avviene nel luogo di lavoro. Finché c'è separazione tra lavoro e vita, c'è anche una separazione concettuale tra salario e reddito individuale, ma quando il tempo di vita viene messo a lavoro sfuma la differenza fra reddito e salario

Di fatto, la tendenziale sovrapposizione tra lavoro e vita, quindi tra salario e reddito, non è ancora considerata nell'ambito della regolazione istituzionale (e neanche dalla maggior parte delle organizzazioni sindacali e sociali). Il reddito di esistenza può rappresentare un elemento di regolazione istituzionale adatto alle nuove tendenze del nostro capitalismo. Esso è definito da due componenti: la prima prettamente salariale, sulla base delle prestazioni di vita che immediatamente si traducono in prestazioni lavorative (tempo di lavoro certificato e remunerato, ma anche tempo di vita utilizzato per la formazione, l'attività di relazione e l'attività riproduttrice); la seconda è una componente di reddito (aggiuntiva alla prima) che rappresenta la quota di ricchezza sociale che spetta a ogni individuo. Questa ricchezza sociale dipende dalla cooperazione e dalla produttività sociale che si esercita su un territorio (che oggi è appannaggio dei profitti e delle rendite mobiliari e immobiliari). Definendo in questo modo il *basic income* i concetti di salario e reddito appaiono complementari.

Nel concreto, la misura del *basic income* deve essere necessariamente accompagnata da politiche fiscali in grado di ridefinire l'imponibile di base tenendo conto dei nuovi input produttivi, in primo luogo lo spazio, la conoscenza e i flussi finanziari e va a sostituire tutte le forme di ammortizzazione sociale oggi esistenti. Al riguardo, occorre notare che il sistema italiano degli ammortizzatori sociali è quanto di più iniquo e distorto ci sia. Fondandosi ancora sull'idea di un'erogazione lavorativa di stampo fordista-taylorista, tali misure non sono applicabili alla maggior parte dei lavori temporanei e precari oggi prevalenti soprattutto presso le giovani generazioni. La misura del *basic income* – in grado inizialmente di garantire a tutte/i una soglia minima di reddito in modo incondizionato e prescindendo da ogni posizionamento professionale, contrattuale, settoriale, dimensionale ecc. – va oltre la riforma degli ammortizzatori sociali come oggi viene postulata sia dal governo che dal centro-sinistra.

A tal fine sarebbe interessante discutere della riforma della struttura di *welfare*, verso un *welfare* metropolitano. Primo obiettivo della proposta di *welfare metropolitano* è quello di garantire la continuità di reddito, in modo generalizzato e incondizionato. Al riguardo si può proporre di istituire una Cassa sociale per il reddito di base per finanziare la situazione di disoccupazione, precarietà, infortunio, malattia, maternità ecc.

Per quanto riguarda la fissazione del livello minimo di reddito, esso in teoria è l'esito della vertenzialità sociale (così come per la definizione dei livelli contrattuali di salario). In una prima fase, possiamo cominciare a fis-

sare il livello minimo di reddito annuale in una somma pari all'incremento del 20% del livello di povertà relativa.

**Gallino:** Il contrasto al lavoro precario dovrebbe essere perseguito su due piani.

Sul piano della produzione bisognerebbe creare lavoro in settori che non soffrono di eccessi di capacità produttiva (come avviene al presente con l'auto), per cui non corrono il rischio di gravi crisi a ripetizione. Tra di essi collocherei: ricerca e produzione nel settore delle energie pulite; interventi per rimediare al dissesto idrogeologico (il 70 % del territorio nazionale è in pericolo); messa in sicurezza delle scuole (circa la metà di esse sono fuori legge); riparazione e gestione degli acquedotti (il 40 % dell'acqua si perde nel terreno a causa dello stato delle condotte); miglioramento del trasporto pubblico urbano e regionale (in complesso il più arretrato d'Europa); manutenzione e fruizione dei beni culturali ecc. È evidente che un impegno del genere comporta una sorta di "New Deal" in cui lo stato avrebbe un peso determinante, sia come promotore di una politica industriale capace di coordinare le risorse private, sia come "datore di lavoro di ultima istanza". Un progetto che si può ritenere al presente poco realistico; ma ritengo che il dramma della disoccupazione non sarà alleviato nei prossimi anni se non si metteranno in moto progetti del genere.

Sul piano legislativo, infatti, ci vorrebbe una legge la quale (ri)stabilisca in modo categorico che il contratto di lavoro normale è a tempo indeterminato e a orario pieno. Dopodiché ammetta un ridotto numero di contratti in deroga: non più di quattro o cinque, a paragone dei quaranta attuali. Tra di essi dovrebbero venire inclusi il contratto a termine, ma solo nel caso di opere che hanno per loro natura un inizio, una fine e una durata di uno o più anni (tipo, per dire, la costruzione di un tronco di metropolitana e simili); il tempo parziale liberamente scelto; l'apprendistato (con relativi controlli per evitare che l'apprendista sia in realtà un dipendente sottopagato), e forse un paio d'altri.

In un quadro produttivo e legislativo così riqualificato, il reddito garantito (che preferisco continuare a chiamare reddito di base, secondo un uso internazionale ormai affermato) dovrebbe svolgere una duplice funzione: coprire gli eventuali periodi di inattività forzata tra un contratto e l'altro e permettere a una persona di prendersi il tempo di cercare un lavoro avente caratteristiche a sé congeniali, senza dover essere obbligata, a causa della mancanza di reddito, ad accettare al più presto un lavoro qualsiasi, anche se sgradevole e sottopagato.

**Roccella:** L'"opinione generale" circa la non perseguibilità dell'obiettivo della piena occupazione lascia intendere che in passato questo obietti-

vo fosse invece plausibile. La questione è vecchissima ed è nota la risposta scettica che, con riferimento alle economie capitalistiche ed al mantenimento nel tempo di un livello stabile di pieno impiego, vi diede – in un famoso saggio scritto negli anni '40 del secolo scorso, che ancora oggi meriterebbe di essere letto e meditato<sup>1</sup> – Michal Kalecki [*Gli aspetti politici della piena occupazione* (1943), in G.C. Mazzocchi e A. Scotti (a cura di), *Conflitto di classe e ciclo economico-politico*, Milano, 1980, 3 ss.]. Le vicende sviluppatesi dal secondo dopoguerra ad oggi confermano quello scetticismo: non conta tanto soffermarsi sulla crisi acuta dell'occupazione in corso da un paio d'anni a questa parte; rileva piuttosto la constatazione che, nei quasi settanta anni trascorsi dallo scritto di Kalecki, di piena occupazione non si sia mai potuto parlare come esperienza reale, salvo un brevissimo periodo a cavallo fra la fine dei '50 e i primi anni '60. Non a caso, del resto, già sul finire degli anni '70, proprio traendo spunto dalle suggestioni dell'eminente economista polacco, si affermava che «se il capitalismo potrà adattarsi alla piena occupazione, vorrà dire che avrà incorporato al suo interno una riforma fondamentale» (M. Salvati e G. Brosio, *Politica e mercato nell'Europa della crisi, il Mulino*, n. 4/1979, 524).

Non la si sta prendendo troppo alla lontana. Si vuole soltanto rammentare che quell' "opinione generale", presa alla lettera e senza precisazioni, appare troppo sbrigativa: perché non aiuta a mettere a fuoco che, se l'obiettivo di un mantenimento stabile di piena occupazione appare non attingibile, ciò dipende non tanto da ragioni economiche, quanto da ostacoli politici, gli stessi peraltro che si metterebbero alacremente all'opera qualora alla disoccupazione crescente e/o alla precarietà del lavoro si proponesse di reagire mediante interventi, più o meno estesi, nell'area della sicurezza sociale.

Non si può dimenticare, d'altra parte, che non dieci, venti o cinquant'anni fa, ma nel dicembre 2009 è entrato in vigore il nuovo Trattato sull'Unione europea che, fra gli obiettivi dell'Unione, pone esplicitamente proprio la «piena occupazione» (art. 3.3. TUE). Europa ingannevole, allora? Assolutamente sì, ma non perché l'obiettivo sia di per sé irraggiungibile e debba perciò essere abbandonato anche dalle forze politiche (di sinistra) che tradizionalmente ne hanno fatto la loro bandiera; quanto perché, dietro la solenne proclamazione di principio, continuano ad operare, più attivamente che mai, quei vincoli economici *made in Europe* che si frappongono irrimediabilmente a una credibile politica di piena occupazione (come pure a un'espansione dei sistemi di *welfare*: qualche riflessione al riguardo, da

---

<sup>1</sup> Basta scorrere qualche sito Internet, del resto, per constatare che le idee di Kalecki sono tutt'altro che dimenticate. La loro influenza sugli economisti di convinzioni socialiste e socialdemocratiche, ad esempio, è ricordata da D. Cameron, *The Kalecki hypothesis*, in <http://rabble.ca/columnists/>, 20 luglio 2010.



ultimo, in M. Roccella e D. Izzi, *Lavoro e diritto nell'Unione europea*, Padova, 2010).

Il punto di sostanza, dunque, sta nel cambiamento di fondo delle politiche dominanti in Europa. Solo dopo si potrebbe tornare sensatamente a chiedersi se, e fino a che punto, sia comunque praticabile una politica di piena occupazione: è ovvio, infatti, che la dimensione dello scostamento dall'obiettivo resterebbe di cruciale rilievo, perché da essa dipenderebbe l'entità degli interventi compensativi nell'area del *welfare*. Fra essi certamente potrebbe trovare spazio da noi (con le specificazioni di cui *infra*) una misura come il reddito minimo garantito. Essa è conosciuta, in una forma o nell'altra, in quasi tutti i paesi dell'Unione europea (salvo Grecia, Ungheria e appunto il nostro) e costituisce sicuramente un elemento mancante, ancorché non l'unico, del nostro sistema di *welfare*.

**Questione giustizia:** Una delle obiezioni ricorrenti rispetto all'introduzione del reddito garantito si fonda sulla impossibilità, specialmente in una fase di crisi quale che si sta attraversando, di reperire le risorse per finanziare una prestazione di carattere patrimoniale che dovrebbe avere una portata universale (nel senso che vi avrebbe diritto ciascuna persona che risieda nel nostro paese, a prescindere dalla sua nazionalità, e non disponga di un sufficiente reddito da lavoro). Ritenete che – attraverso una profonda modifica dell'istituto degli ammortizzatori sociali (è nota, ad es., l'enormità della spesa in tema di cassa integrazione straordinaria, il più delle volte priva di sbocchi concreti), una riforma del sistema fiscale che si ispiri a criteri di maggiore equità o altri idonei strumenti che incidano sulla manovra economica – l'attribuzione del reddito di base possa essere concretamente attuato nel nostro paese?

**Bronzini:** Vorrei affrontare prima una questione di “metodo”. Il diritto al reddito garantito va considerato ormai un *fundamental right* di matrice europea (oltre che una *policy* sovranazionale) riconosciuto dall'art. 34 terzo comma della Carta di Nizza come diritto sia del cittadino europeo che del residente stabile nel territorio dell'Unione all'«assistenza sociale e abitativa volta a garantire un'esistenza dignitosa per coloro che non dispongono di risorse sufficienti». La norma, sebbene espressivamente poco felice, sancisce comunque chiaramente lo *ius existentiae* subordinandolo esclusivamente al test del bisogno, ma non a ulteriori presupposti. La disposizione infatti, per quel che riguarda l'Unione europea, ha un precedente 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*, bensì *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 Rodotà. La Carta ha, con l'entrata in vigore del *Lisbon Treaty*, acquisito finalmente valore obbligatorio e le sue norme, avendo conseguito lo "stesso valore giuridico" di quelle dei Trattati, presentano la massima "forza" attribuibile a un atto nell'ambito dell'Unione europea.

L'altro macroevento 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. Il Tribunale costituzionale tedesco il 9 febbraio 2010 ha, infatti, dichiarato parzialmente incostituzionale il cosiddetto "sistema *Hartz IV*" – che raggruppa gli aiuti sociali e gli assegni di disoccupazione voluto dal Cancelliere Schröder nel 2005 – 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 sussidio per persone impiegabili pari a 359 euro mensili e di quelli stanziati per gli altri partecipanti al nucleo familiare sono troppo bassi, essendo stati addirittura ridotti nel 2005 per indurre i disoccupati a trovare ad ogni costo un lavoro. La Corte afferma che «il diritto fondamentale a beneficiare di condizioni di vita conformi alla dignità umana, che discende dall'art. 1.1 della Costituzione tedesca, insieme al principio dello Stato sociale, previsto nell'articolo 20.1 della stessa Costituzione, impone un aiuto materiale che assicuri al soggetto bisognoso la sopravvivenza fisica e un *livello minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica*. Il diritto al rispetto della dignità di ogni individuo sancito dal citato articolo 1.1 ha un *valore assoluto in sé*, ma questo diritto fondamentale, se collegato con l'articolo 20.1, acquista un ulteriore autonomo significato di garanzia. Questo diritto non è soggetto alla discrezionalità del legislatore ma *deve essere assicurato*. (...) *Esso va regolarmente aggiornato dal legislatore*. (...) Per conferire una effettiva concretezza alla tutela, il legislatore deve valutare *tutte le spese che sono necessarie per una esistenza dignitosa* con una procedura trasparente e appropriata secondo i reali bisogni e in modo realistico»<sup>2</sup>. 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». Il reddi-

---

<sup>2</sup> La traduzione dall'originale è della redazione e non ha carattere di ufficialità.

to 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 con pienezza alla vita di una data comunità.

Posto che ben 24 Stati hanno già introdotto questa misura (anche se le prestazioni non sono ovunque egualmente generose) e che il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno più volte invitato il nostro paese (insieme a Grecia e Ungheria le altre “pecore nere”) a darsi un sistema di protezione del genere, l’Italia “deve” reperire le risorse necessarie che hanno carattere obbligatorio e necessario, quanto quelle per la spesa sanitaria o per l’istruzione, anche se spesso si dimentica questo aspetto e si considera questo intervento come un “lusso” per paesi ben più ricchi del nostro; per ricordare una recente affermazione del ministro Sacconi “non regaleremo mai un reddito a chi non lavora”.

Un discorso serio e responsabile sui “costi” fa comunque fatto, anche tenendo presente la grave crisi in corso. Secondo recenti simulazioni [cfr. Emanuele Ranci Ortigiosa, *Il reddito minimo di inserimento*” in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Bologna, Il Mulino, 2008)] si è stimato in due milioni e mezzo di euro il costo per la reintroduzione dell’istituto del RMI (sperimentato in 38 zone disagiate d’Italia dal primo governo Prodi), anche se le prestazioni previste appaiono troppo basse. Ulteriori indicazioni ci vengono dal recentissimo Rapporto del luglio 2010 della Commissione d’indagine sull’esclusione sociale presieduta da Marco Revelli che giudica inevitabile la tanto attesa “svolta”. Analoghe simulazioni si stanno facendo per una sorta di *euro-stipendium* a carico dell’Unione europea come segno di solidarietà paneuropea da finanziarsi in parte con gli ingiusti finanziamenti all’agricoltura (che da soli assorbono la metà del bilancio europeo) e in parte con eurobonds. Si tratta di un investimento certamente non indolore, che rientra però in un ambito pragmaticamente affrontabile, se solo si pensa a quanto si è erogato per l’Alitalia e alla spesa di ben 9 miliardi di euro per assorbire il cosiddetto scalone pensionistico, misura che ha favorito solo gli *insiders* e i già garantiti del sistema lavorativo italiano. Detto esplicitamente, non credo che ci si possa permettere un federalismo con addirittura 20 Regioni ed anche il mantenimento delle attuali Province, la cui soppressione potrebbe, in parte, finanziare l’istituto del reddito minimo.

**Fumagalli:** Il tema del finanziamento è fondamentale. Da un punto di vista economico-finanziario, l’introduzione di un reddito minimo pari alla soglia di povertà relativa è più che sostenibile (obiettivo minimo, comun-

que insufficiente). Essa necessiterebbe – come già detto - della costituzione di una Cassa sociale per il reddito (CSR). Secondo il Rapporto sulla povertà dell'Istat, nel 2009 le persone “povere” (ovvero con un reddito al di sotto della soglia di povertà relativa, stimata mediamente in 599,80 euro al mese) sono 7.810 milioni. Di queste, coloro che si trovano ad avere un livello di reddito inferiore del 10% a tal soglia sono 2.384.000, con un reddito inferiore al 20% sono 2.024.000. I poveri assoluti (ovvero coloro che hanno un reddito inferiore ai 385 euro al mese, pari a 4620 euro all'anno) sono 3.074.000. Sulla base di tale distribuzione della povertà, la cifra da stanziare complessivamente è pari a poco più di 20 miliardi di Euro. L'Italia spende poco più di 12 miliardi di euro (dati Ministero del lavoro) per i trasferimenti diretti al reddito delle persone (indennità varie, CIG e CIGS e in deroga, sussidio di disoccupazione, ecc.: una cifra inferiore all'1% del Pil; fanalino di coda in Europa). Ciò significa, che il costo effettivo dell'introduzione di un reddito minimo pari a 600 euro mensili necessiterebbe di circa 8 miliardi di Euro (cifra pari a meno di un terzo dell'ultima manovra finanziaria del luglio 2010).

Si tratta quindi di un problema politico. Al riguardo, per trattare il tema del finanziamento, occorre analizzare alcune *precondizioni*. Sono tre:

- *separazione tra assistenza e previdenza*, ovvero tra fiscalità generale a carico della collettività e contributi sociali, a carico dei lavoratori e delle imprese (Inps). In altre parole, la somma che finanzia il reddito di base non deve derivare dai contributi sociali, ma piuttosto dal pagamento delle tasse dirette e indirette e dalle entrate fiscali generali dello Stato, relative ai diversi cespiti di reddito, qualunque sia la loro provenienza. Il reddito di base incorpora, sostituisce e universalizza gli attuali iniqui, parziali e distorsivi ammortizzatori sociali, non più da contabilizzare nel bilancio Inps ma all'interno del bilancio dello Stato (legge finanziaria nazionale e regionale). In tal modo, si riducono i contributi sociali (per la quota relativa agli ammortizzatori sociali), con l'effetto di far aumentare i salari e ridurre il costo del lavoro per le imprese;

- *costituzione di un bilancio autonomo di welfare*. Occorre costituire e definire un bilancio suo proprio, dove vengono contabilizzate tutte le voci di entrata e di uscita, ovvero le fonti di finanziamento e le voci di spesa. La legge quadro n. 328/2000 di "riforma del welfare locale", unitamente ad altre disposizioni legislative precedenti (in particolare il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), consente tale possibilità, anche grazie alla possibile costituzione di un Osservatorio regionale sul welfare, che abbia come compito il monitoraggio della spesa sociale e la sua efficacia, l'analisi della composizione della ricchezza, della struttura del mercato del lavoro, della distribuzione del reddito e l'individuazione delle fasce sociali a rischio di povertà ed esclusione sociale. Tale operazione consente un processo di ra-

zionalizzazione, semplificazione e trasparenza, in grado di: *a*) ridurre gli ambiti discrezionali di gestione del bilancio in materia di *welfare*, oggi suddivisi tra assessorati diversi (o centri di spesa) con bilanci separati, ognuno dei quali rappresenta un centro di potere; *b*) ridurre le sovrapposizioni e le moltiplicazioni di spese e provvedimenti di protezione sociale, con un risparmio di bilancio, che si stima essere intorno al 5-7%; *c*) snellire l'iter burocratico e centralizzare il processo di controllo e di monitoraggio, riducendo ulteriormente i costi della macchina statale;

- *ridefinizione, a fini fiscali, del concetto di attività lavorativa*. Una definizione omogenea, seppur flessibile, di prestazione lavorativa, basata sul grado di dipendenza e di etero direzione, è necessaria per un equo trattamento nell'imposizione fiscale e nella contribuzione previdenziale. Si rende necessaria così una riforma fiscale adeguata allo spazio pubblico e sociale, che sia capace di cogliere i nuovi cespiti di ricchezza e tassarli in modo progressivo. I criteri sono due: progressività forte delle aliquote e tassazione omogenea di tutti i redditi (fattori produttivi), a prescindere dal cespiti di provenienza. Nelle principali aree metropolitane, ovvero quelle che costituiscono il centro nevralgico del processo di accumulazione europeo, una quota che varia dal 35% al 50% del valore aggiunto deriva dallo sfruttamento di quelle che sono le variabili centrali del capitalismo contemporaneo, ovvero conoscenza (proprietà intellettuale), territorio (rendita da localizzazione), informazioni, attività finanziarie e grande distribuzione commerciale. Nei principali paesi, e in particolare in Italia, le basi dell'imposizione fiscale fanno ancora riferimento al paradigma produttivo del capitalismo industriale-fordista: in altre parole, la proprietà dei mezzi di produzione della grande impresa e il lavoro salariato subordinato. Ne consegue che parte crescente della ricchezza generata da attività immateriale o ha un trattamento fiscale particolare (come nel caso delle attività finanziarie) e sfugge a qualsiasi criterio di progressività o riesce a eludere in buona parte qualsiasi obbligo fiscale (come la proprietà intellettuale)<sup>3</sup>. Ed è pro-

---

<sup>3</sup> Solo a titolo di esempio, nell'area metropolitana milanese, l'imposta sulla proprietà edilizia, oltre a non essere progressiva a seconda della destinazione d'uso, ha visto un incremento *pro capite* dai 360 euro del 1995 ai 375 euro del 2003, a fronte di un rendimento immobiliare in termini di valore al metro quadro delle aree fabbricabili di circa il 40%. L'introduzione del lavoro interinale, che ha comportato la legittimazione da parte delle società di intermediazione di manodopera (il lavoro come merce di scambio), non ha comportato l'introduzione di un'imposta sul valore aggiunto (Iva) che invece viene continuamente pagata per qualunque altra transazione commerciale. Per quanto riguarda le attività finanziarie, i relativi guadagni non entrano nel cumulo dei redditi delle persone fisiche. Lo sfruttamento delle esternalità di territorio (che fanno sì, ad esempio che un centro commerciale si posizioni laddove esiste già una logistica del trasporto e della mobilità) non vengono neanche prese in considerazione. E gli esempi potrebbero continuare.

prio coniugando principi equi di tassazione progressiva e relativa a tutte le forme di ricchezza a livello nazionale ed europea con interventi “sapienti” sul piano della specializzazione territoriale che si possono reperire le risorse necessarie per far sì che i frutti della cooperazione sociale e del *comune* possano essere socialmente ridistribuiti<sup>4</sup>.

**Gallino:** Il reddito garantito o di base dovrebbe venire finanziato anzitutto dalla notevole somma dei fondi che al presente fungono in generale da sostegno al reddito, in forma sia di ammortizzatori sociali, sia di sussidi e indennità di vario genere. L’elenco è molto lungo: cig ordinaria, cig straordinaria, cig in deroga, indennità di disoccupazione, mobilità normale e lunga, integrazione delle pensioni al minimo, contributi a famiglie povere, ecc. In totale si tratta di parecchi miliardi l’anno, anche in situazioni normali; quanto basterebbe per dar luogo ad ampie sperimentazioni nella distribuzione di un reddito garantito.

Ai suddetti miliardi bisognerebbe aggiungerne altri, derivanti da una riforma del sistema fiscale. Che dovrebbe cominciare con l’eliminare le sue scandalose distorsioni. Tra le tante: *a*) sui redditi da lavoro si paga un’aliquota minima iniziale del 23 per cento; sulle rendite finanziarie, in primo luogo sulle plusvalenze delle azioni, si paga il 12,5 per cento – l’aliquota più bassa del mondo; *b*) gioiellieri, proprietari di saloni d’auto di lusso, stilisti di fama – un elenco ovviamente arbitrario, ma indicativo – possono dichiarare in modo affatto legale un reddito personale annuo, per dire, di 15.000 euro, perché i redditi veri passano attraverso il bilancio delle loro aziende, sul quale è sempre possibile caricare elevate “spese per la produzione del reddito”; *c*) i manager, anche di medio livello, godono di benefici esentasse – come, tipicamente, due o tre auto intestate all’azienda, ma usate dalla famiglia – che aumentano di molto il loro compenso annuo (a sua volta formato da stipendio, bonus, *stock options*, paracadute d’oro, megapensioni, ecc.). Più in generale, bisognerebbe rompere la solidarietà tra il soggetto che fornisce una prestazione o una merce e su di essa propone un congruo sconto se il cliente non richiede fattura, e il cliente stesso

---

<sup>4</sup> Più in particolare si potrebbe ragionare sui seguenti punti specifici. Riguardo la fiscalità generale: introduzione di un’addizionale Ire basata su due scaglioni, comunque non superiore al 5%; introduzione di una tassa indiretta (Iva) sull’intermediazione di lavoro a carico della società interinale (5%) e dell’impresa committente (5%), calcolata sul valore lordo della prestazione lavorativa in oggetto; addizionale speciale Ire sulle attività finanziario-credizio-assicurative. Riguardo la fiscalità regionale: trasferimenti dal potere centrale; introduzione di progressività nell’ICI (laddove è ancora operante) a seconda della destinazione d’uso dell’immobile; introduzione e riforma di una tassa di localizzazione per le attività produttive (modello Irap) che sfruttano posizioni territoriali vantaggiose, destinate all’attività di consumo, magazzinaggio, turismo e svago. Si tratta solo di alcune proposte, su cui crediamo valga la pena di ragionare

che risparmia in tal modo il 20 per cento e passa. Con questo solo dispositivo si ricupererebbero miliardi di evasione fiscale. Oltre a queste riforme si dovrebbe forse pensare a una patrimoniale di incidenza percentuale minima sui patrimoni familiari superiori ai 3-4 milioni di euro (valore di mercato delle abitazioni incluso).

Vorrei però riprendere un punto toccato sopra: la sperimentazione. Mi pare infatti difficile, e per molti versi rischioso, pensare a una introduzione del reddito garantito dall'oggi al domani. Sono necessari esperimenti su larga scala, però circoscritti a strati sociali o aree regionali. Ciò significa che per un periodo di uno o più anni l'erogazione di un reddito garantito o *basic income* costerebbe assai meno che a regime. Vi sarebbe perciò il tempo per verificare quali e quante potrebbero essere le risorse economiche da destinarvi.

**Roccella:** La risposta, comunque problematica, presuppone che vi sia accordo su cosa debba intendersi per reddito garantito: l'impressione, infatti, è che dietro la stessa etichetta possano celarsi contenuti diversi. Per ragionare fondatamente sulla sostenibilità della misura bisognerebbe preliminarmente definire con chiarezza tre aspetti (diversi ma) connessi: *a*) la platea dei beneficiari; *b*) la collocazione della misura nel sistema del *welfare*; *c*) l'entità e la durata del trattamento.

Quanto alla questione sub *a*, se il reddito minimo garantito intende porsi come misura di *welfare* di ultima istanza, legata alla cittadinanza e non al lavoro, esso dovrebbe riguardare (quanto meno e trascurando ulteriori, possibili aggregati) sia soggetti alla ricerca di prima occupazione (inoccupati), sia soggetti impossibilitati a svolgere attività lavorativa per ragioni di salute (gli inabili al lavoro), come pure disoccupati che, dopo avere perso il lavoro, hanno esaurito gli strumenti di sostegno al reddito previsti dall'ordinamento o non ne hanno beneficiato in alcun modo per mancanza dei requisiti stabiliti. La collocazione della misura nel nostro sistema di *welfare* dipende dalla natura giuridica della stessa. Una lettura non restrittiva del primo comma dell'art. 38 cost. legittimerebbe l'introduzione di una misura del genere: la quale, dunque, si qualificerebbe come strumento non di previdenza, ma di assistenza sociale, con conseguenze tutt'altro che irrilevanti. Andrebbe escluso, innanzi tutto, che l'introduzione nel sistema del reddito minimo garantito possa originare da una riforma degli ammortizzatori sociali: i quali invece meriterebbero di essere riformati di per sé, per superare squilibri, disorganicità, discrezionalità di erogazione, messi ancor più in luce dalle vicende dell'ultimo biennio. Gli ammortizzatori sociali, in altre parole, in quanto strumento di contrasto sul piano economico alla disoccupazione involontaria, rientrano nell'ambito della previdenza e restano collegati al lavoro (*ex art. 38, co. 2, cost.*): proprio per questo essi possono

legittimamente essere sostenuti, oltre che dalla contribuzione a carico di datori di lavoro e lavoratori, da apporti finanziari gravanti sul bilancio dello Stato. Nell'attuale riparto di competenze fra Stato e regioni, peraltro, l'assistenza sociale rientra fra le materie di competenza delle seconde (*ex art. 117, co. 4*), ferma restando naturalmente la competenza statale esclusiva in tema di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (*ex art. 117, co. 2, lett. m*): un'ulteriore ragione per non confondere i diversi piani di riforma del nostro sistema di *welfare*, ma anche, probabilmente, una complicazione aggiuntiva nella definizione della misura in discussione, che rischierebbe di dipendere, almeno nel *quantum*, da scelte territorialmente differenziate<sup>5</sup>, alquanto in contrasto con l'idea di una misura di *welfare* di tipo universalistico.

Tralasciando, per mancanza di riferimenti concreti, la questione sub *c* - che pure resta decisiva per valutare la plausibilità della misura e la sua credibilità sociale -, non va trascurato che, ove mai l'idea di coinvolgere in un'unica operazione di riforma anche il sistema degli ammortizzatori sociali dovesse prendere corpo, si rischierebbe di produrre un effetto di appiattimento generale verso il basso degli strumenti di sostegno al reddito: il che comporterebbe di superare l'ovvia, e non ingiustificata, opposizione delle organizzazioni sindacali.

**Questione giustizia:** I sostenitori del reddito di base, nella loro prevalenza, sono portati a istituire un nesso indissolubile tra l'introduzione di tale misura e il sistema della *flexicurity*, sottolineando in particolare che la garanzia di un reddito minimo renderebbe pienamente accettabile un mercato del lavoro caratterizzato da prestazioni di durata limitata, reiterabili nel tempo, prive dei caratteri propri della subordinazione e delle conseguenti, specifiche garanzie. Pensate che questo collegamento sia realmente necessario o non ritenete, al contrario, che il *basic income*, che pur sdrammatizzerebbe ovviamente le fasi di inattività tra una prestazione e l'altra, possa avere ad ogni modo una propria autonomia, nel senso che esso possa coesistere con un assetto fondato - come da molti auspicato - su una tutela forte "del rapporto" piuttosto che "nel mercato"?

**Bronzini:** In Europa l'idea regolativa del reddito di cittadinanza o *basic income*, cioè dell'attribuzione a tutti i componenti di una determinata comunità politica di un reddito sufficiente a svolgere una vita dignitosa da parte dei poteri pubblici si è stabilizzata, sino ad oggi, nella più "gestibile"

---

<sup>5</sup> Scelte territorialmente differenziate, in realtà, potrebbero caratterizzare anche l'*an* della misura, che potrebbe essere introdotta da singole regioni a prescindere dall'esercizio della potestà legislativa statale *ex art. 117, comma 2, lett. m*: nel caso, peraltro, il contrasto cui si accenna nel testo sarebbe ulteriormente enfatizzato.



pretesa a un reddito per coloro che, in concreto, non dispongono di risorse sufficienti, quindi in un'attribuzione sottoposta al test del bisogno e in alcuni paesi ad altre condizioni come la disponibilità ad accettare un'offerta di lavoro, a seguire corsi di formazione, etc. (nell'ambito delle cosiddette politiche attive del lavoro). Il reddito minimo rientra tra i principi comuni di *flexicurity* approvati nel dicembre del 2007 ed oggi integrati nella strategia 20-20 che ha sostituito la *Lisbon Agenda*; è quindi da un lato una *policy* sovranazionale, dall'altro un *fundamental right* che impegna congiuntamente Unione e Stati.

Nel nostro paese la *flexicurity* gode purtroppo di una cattiva letteratura; si sconta l'interpretazione secondo cui questa filosofia di intervento sociale legittimerebbe un'accentuata flessibilità che poi si vorrebbe compensare con misure per gli *outsiders*. Indubbiamente documenti come il *Green paper* del 2006 possono dare questa impressione, ma gli aspetti più liberisti di questo Testo sono stati poi corretti in successive precisazioni e in Risoluzioni del Parlamento europeo. La *flexicurity* mira a impedire, come detto, che forme atipiche di lavoro si convertano in forme di esclusione permanenti dalla sfera dell'attività lavorativa, mira a fortificare con vari e sinergici strumenti le capacità (*capabilities*) delle persone consentendo il più possibile alle stesse di trovare il "proprio" contributo alla società. Certamente è estranea a questa prospettiva l'idea che si possano ricondurre tutte le attività lavorative nella "camicia di Nesso" di una nuova subordinazione; viene accolta una strategia "pluralistica" nel diritto del lavoro e la riunificazione ricercata più sul lato universalistico del *welfare* che nella generalizzazione di un modello unico e inderogabile di prestazione eterodiretta. Vi sono paesi come la Svezia, che hanno creato il sistema flexicuritario, in cui la tutela nel contratto è fermissima; in Danimarca il regime del licenziamento è molto permissivo, ma questo non vale per gli altri istituti lavoristici. Non è del resto corretto valutare altri sistemi, nei quali peraltro le persone si sentono, secondo tutti gli studi effettuati, protette e al sicuro, attraverso la sola cartina di tornasole del regime del licenziamento, a meno che non si paventi, il che è comprensibile, che l'Italia possa imitare quel paese su questo punto e proiettare nel lontanissimo futuro ogni misura di tutela welfaristica delle persone, lasciando immutato al riguardo lo stato di cose presente.

Pertanto misure di reddito minimo sono del tutto compatibili con un maggior rigore anche nei rapporti di lavoro e questa prospettiva non è certamente esclusa dalla *flexicurity*, rettamente intesa. Gli effetti sul piano delle forme atipiche sarebbero per molti opposti a quelli indicati nella domanda; la garanzia di un minimo vitale scoraggerebbe le persone ad accettare "lavoretti" e sottoprestazioni che verrebbero svolte solo se adeguatamente retribuite, il che mi appare sacrosanto. Analoghi effetti avrebbe l'introduzione di un vero e proprio *basic income* che nobiliterebbe indiret-

tamente, rendendolo più remunerativo, il “pianeta lavoro” per le medesime ragioni.

**Fumagalli:** La proposta di *flexicurity* – così come è stata presentata nel mondo scandinavo - non è esportabile in Italia perché richiede delle condizioni che nel nostro paese non ci sono. In particolare: un tasso di sindacalizzazione tra i lavoratori attivi di oltre il 70%, una struttura di imprese di medie-grandi dimensioni e una struttura di *welfare* già avanzata, di tipo pubblico e non familistica (come in Italia). Sul tema *flexicurity* e con riferimento all'Italia, credo che il punto principale da cui partire per trattare il tema *welfare*-precarietà-diritti sia riconoscere che, a differenza dei paesi scandinavi, in Italia, il processo di riforma e di flessibilizzazione del mercato del lavoro ha seguito una tempistica rovesciata. Detto in altri termini, si è seguita la politica dei due tempi (ma il secondo tempo non è mai cominciato!).

Nel primo tempo si è proceduto alla *deregulation* del mercato del lavoro, partendo dalla supposizione che esso sia rigido. È una premessa ideologica e per di più falsa. Infatti, poiché la struttura dimensionale dell'economia italiana è molto bassa, solo il 25% dei lavoratori è occupato in imprese di grandi dimensioni. In queste imprese è ovvio che il mercato del lavoro sia più rigido: tuttavia nel restante 75% c'è totale flessibilità<sup>6</sup>. In realtà il mercato del lavoro italiano è uno dei più flessibili. Dopo la solita campagna mediatica sulla presunta rigidità del mercato del lavoro italiano che favorisce la disoccupazione e blocca l'ingresso dei giovani, si procede a flessibilizzare l'entrata. Oggi ci sono più di 40 tipologie contrattuali che spesso si cannibalizzano fra loro. I partiti di centro sinistra, con l'appoggio dei sindacati confederali, hanno promosso tale flessibilizzazione, dicendo che poi, in un secondo tempo, ci sarebbe stata la sicurezza sociale.

Sono 20 anni che stiamo aspettando ancora il secondo tempo. Nel frattempo, la flessibilità si è trasformata in precarietà. Ecco perché a mio avviso invece di *flexicurity*, bisognerebbe parlare di *secur-flexibility*: prima sicurezza sociale e poi, eventualmente, flessibilità. Per questo oggi in Italia innovare sul piano del *welfare*, garantendo continuità e garanzia di reddito a prescindere dalla condizione professionale e garantire un minimo di accesso ai servizi comuni è *conditio sine qua non* per parlare di flessibilità e politiche del lavoro. Fintantoché non c'è sicurezza sociale (la vera emergenza sicurezza di questo paese, altro che ordine pubblico!), non c'è politica del lavoro, per quanto lungimirante che sia, in grado di incidere sulla

---

<sup>6</sup> Cfr. B. Contini e U. Trivellato (a cura di), *Eppur si muove; dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano*, Il Mulino, 2005.

precarietà e stabilizzare o migliorare i diritti. La vicenda di Pomigliano insegna.

**Gallino:** Considero fondamentale il mantenimento di forti tutele del rapporto di lavoro. La flessibilità a oltranza nuoce non soltanto alle persone, ma anche alle imprese.

**Roccella:** Poiché è sempre opportuno utilizzare le parole nel senso loro proprio, va detto che il *basic income* non potrebbe sdrammatizzare alcunché: tutt'al più potrebbe alleviare la condizione di precarietà derivante dalla mancanza di un'occupazione e un reddito stabili. Nel contesto attuale, peraltro, accade sempre più spesso (nel nostro paese) che neppure la titolarità di un posto di lavoro stabile metta al riparo dalla precarietà economica: figurarsi se vi potrebbe riuscire il *basic income*! A meno di non ipotizzare un livello così elevato della prestazione, da rendere la discussione in proposito del tutto accademica.

Gli strumenti primari attraverso cui combattere la precarietà, in ogni caso, restano quelli consueti: una politica economica capace di riavviare un ciclo di sviluppo generatore di occupazione; una politica del lavoro in grado di sbarazzarsi dei dogmi obsoleti della flessibilità *a prescindere*, che hanno guidato, seppure con accentuazioni diverse, le scelte fondamentali in materia dell'ultimo quindicennio (salvo qualche significativa eccezione, cui qui - per ragioni di spazio - non si può neppure accennare).

Non sarà un caso, del resto, se il mercato del lavoro svedese, che resta quello più equilibrato in ambito UE, è tradizionalmente caratterizzato da forti tutele sia nel rapporto, sia nel mercato del lavoro, senza contrapposizioni strumentali fra le une e le altre (per riferimenti al riguardo v. M. Roccella, *Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*, in *DLRI*, 2007, 229 ss.).

Quanto alla *flexicurity*, ed alle risorse necessarie per evitare che resti una vuota declamazione, basti qui sottolineare ancora una volta, riprendendo le lucide considerazioni di Luciano Gallino, che «chi parla disinvoltamente, da noi, ma anche a livello di Commissione europea, di indispensabili “percorsi verso la flessicurezza”, dovrebbe provare prima a fare un po' di calcoli, badando a non trascurare alcun addendo rilevante» (L. Gallino, *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*, Roma-Bari, 2007, 131). La circostanza che le politiche di *flexicurity*, patrocinata dall'iperliberista Commissione guidata da Josè Manoel Barroso, siano viste con favore da noi anche da tanti con il cuore che batte a sinistra, è solo un segno della confusione mentale che affligge la 'sinistra' medesima, non casualmente, del resto, ridotta nel nostro paese allo stato comatoso che è sotto gli occhi di tutti.

**Questione giustizia:** Ancora con riferimento al quesito sub 3, si osserva che in alcuni contributi dei più convinti sostenitori del reddito di base, premessa la crisi dell'utopia del pieno impiego, si esprime una forte critica nei confronti della ideologia del lavoro (del lavoro definito "coercitivo"): i precari di seconda generazione non farebbero più del lavoro, infatti, un fattore di riconoscimento, né progetterebbero sulla base del lavoro il proprio futuro (non essendo esso idoneo a garantirlo); si muoverebbero nella società alla ricerca delle più svariate opportunità, inseguendo il reperimento di un reddito; e accetterebbero in definitiva la precarietà come orizzonte inevitabile, non essendo ormai attratti dalla prospettiva di un lavoro stabile, né impegnati nella difesa dei diritti del lavoro perseguita nel periodo fordista, e coltivando piuttosto altre significative aspirazioni (quali la fruizione di un maggior tempo libero, l'esercizio dei diritti civili e sociali, i lavori di cura ecc.). Condividete queste posizioni o ritenete che esse, esprimendo un sostanziale rifiuto della "centralità" del lavoro, potrebbero - come da alcuni si sostiene - indebolire le residue tutele dei diritti dei lavoratori?

**Bronzini:** Va precisato che l'idea regolativa del *basic income* propone un'immagine della cittadinanza o dell'appartenenza politica, e non del lavoro. Come mirabilmente tratteggiato da Luigi Ferrajoli in *Principia juris* (Laterza, 2007), il *basic income* rientra tra i presupposti di una piena cittadinanza democratica, in quanto garantisce al *demos* la libertà dal bisogno, come peraltro si era già intuito nell'antica Grecia. L'approccio più pertinente al tema è di tipo "costituzionalistico" o di filosofia politica, come nella teoria neo-contrattualistica *liberal* di John Rawls, in quella dialogica di Bruce Ackerman o in quella repubblicana di Philippe Pettit, alla luce delle quali la libertà dal bisogno e la tutela di un "minimo sociale" è la base su cui può svilupparsi il gioco democratico. Pertanto, trattandosi di teorie della cittadinanza, si presentano in genere come "neutrali" rispetto all'evoluzione del "lavoro", le cui dinamiche sono collocate in una diversa sfera che non dovrebbe pregiudicare o mettere a repentaglio le fondamenta del sistema democratico. La grande sociologia contemporanea - da Zygmunt Bauman a Antony Giddens e Ulrich Beck, grandi teorici del reddito per ragioni di coesione sociale - sottolinea la perdita di centralità del "lavoro" come cemento della società e la necessità di fornire altri collanti per la solidarietà, una volta erosi i cosiddette legami "di classe". Va, poi, ricordata l'importante scuola "neo-marxista" che propugna il *basic income* come il più importante diritto oggi rivendicabile per l'umanità sulla scia del testo marxiano forse più trascendente dal punto di vista dell'immaginazione, "il cosiddetto frammento sulle macchine" nel quale il filosofo di Treviri insegue il progressivo estinguersi del sistema capitalistico sulla base delle sue stesse leggi in relazione alla potenza direttamente produttiva delle macchine e della scienza

che assorbono sempre di più il contributo offerto alla creazione di ricchezza dal lavoro vivo. Se la crescita è oggi ottenuta in gran parte attraverso le macchine o “reti” che sono il prodotto dell’intelligenza collettiva come ad esempio Internet (la cultura o il sapere in via più generale), ai cittadini si deve restituire in cambio almeno la “libertà dal bisogno”. Ancora si è notato come nelle condizioni produttive contemporanee la distinzione tra “lavoro” e “non lavoro” diventi sempre meno netta, così come al “lavoro” tradizionale eterodiretto e sotto controllo altrui si affianchino forme più ibride di “attività” da parte del “cittadino laborioso” in cui la componente creativa o volitiva del soggetto è più marcata (lavoro di cura e di relazione, lavoro associato, lavoro in autonomia etc.), quelle “metamorfosi del lavoro” sul quale poneva l’accento anche Massimo D’Antona in uno dei suoi ultimi e più anticipanti scritti. Si tratta di fasciose strade per ripensare il senso delle nostre società e ridimensionare la perdurante ossessione di una crescita puramente quantitativa e legata alla mera dimensione del PIL, anche se è bene avventurarsi in questo genere di discussioni in modo critico e senza dogmatismi di sorta.

Le logiche strettamente “di classe” sembrano, però, oggi irripetibili e datate: ma non credo che riconoscere che il “lavoro” eterodiretto di tipo tradizionale sia un male necessario dal quale la società può tendenzialmente liberarsi o di cui può ridurre il peso pregiudichi la difesa dei diritti di chi questo tipo di lavoro è oggi ancora chiamato a svolgere; anzi il rilancio su basi più sobrie e più radicate nel contesto in cui viviamo del nucleo normativo “forte” del diritto del lavoro come tutela del contraente debole e non come un “diritto di classe”, per dirla in modo semplificato, è passaggio obbligato per la sua effettività e sostenibilità sociale.

**Fumagalli:** Sottoscrivo completamente le posizioni ricordate. Per un approfondimento al riguardo occorre inizialmente interrogarsi sul significato del termine “lavoro”. L’idea di “lavoro” fa riferimento alla libera espressione della capacità e della creatività umana (nel qual caso sarebbe meglio usare il termine “opera”) o invece si fa riferimento a quel lavoro che si è costretti ad accettare (appunto “coercitivo”) perché non vi sono alternative se non il ricatto e la miseria (dal latino *labor* = fatica)? Quando si parla di catena di montaggio, di lavoro in fabbrica o in un *call center* o in un ufficio a imputare dati su dati, non si parla di “opera”, ma più prosaicamente di “lavoro”: un lavoro che non dà nessuna dignità umana, ma solo asservimento. La favola del lavoro che nobilita l’uomo viene dall’antica Grecia, quando per lavoro (nel senso di opera) si intendeva *otium*, ovvero la possibilità di coltivare i propri interessi (il concetto di “gioco”).

Oggi è solo schiavitù, in quanto finalizzato a creare valore in modo alienato per pochi. Non è un caso che l’attività umana in quasi tutte le lingue

e tradizioni dei popoli del mondo si esprime con due termini: uno significa fatica, dolore, tortura (*travail, lavoro, trabajo, labour, arbeit, ecc.*), l'altro significa scelta, *vita activa*, produzione artistica (*opus, opera, oeuvre, work, werke ecc.*).

È dal capitalismo (ma direi anche prima, dalla nascita del protestantesimo) che l'idea di attività umana come dolore, fatica, tortura, schiavismo, asservimento è diventata l'unica vera attività lavorativa (la cd. "etica del lavoro"), con la scusa che bisogna essere utili alla società (leggasi, ai profitti e alle rendite di pochi). A più di trent'anni dai movimenti degli anni Settanta che teorizzavano e predicavano il rifiuto del lavoro salariato, è dispegnante osservare come l'attuale arretratezza culturale (presente anche all'interno della sinistra e della pratica sindacale) non sia in grado di fare questa distinzione fondamentale e si focalizzi ancora sulla richiesta di riconoscere la dignità dello stesso lavoro salariato.

Ridurre il grado di coercizione al lavoro, proprio perchè si riduce la ricattabilità al bisogno, aumenta il diritto alla scelta e quindi la libertà e l'autonomia degli individui: due elementi che vanno a braccetto con l'ampliamento dei diritti sociali e delle stesse garanzie del lavoro.

**Gallino:** Coloro che si muovono nella società alla ricerca di opportunità, né sono attratti dalla prospettiva di un lavoro stabile, hanno aperta davanti a sé, oggi come ieri, un'autostrada: il lavoro autonomo. Esso offre flessibilità, possibilità di gestire il proprio tempo, e nessun capo coercitivo sulla testa. La precarietà del lavoro che diventa precarietà della vita, un passaggio che dovrebbe venir contrastato dal *basic income*, riguarda in primo luogo i lavoratori dipendenti. Cioè coloro che o non hanno i mezzi per avviare un lavoro in proprio, o non hanno per esso un particolare interesse. Per cui hanno scelto di andare a lavorare alle dipendenze di qualcuno. Sono gli stessi che dinanzi a un'impresa, magari piccola, quando cercano lavoro sono in una posizione di grande debolezza. Per tutti questi, una quindicina di milioni in Italia, un lavoro stabile, ragionevolmente retribuito, discretamente interessante – quello che la OIL definisce "lavoro decente" – rimane un pilastro centrale della vita.

**Roccella:** C'è molta disperazione in giro, diffusa soprattutto fra le più giovani generazioni, cui l'attuale contesto sociale sembra offrire soltanto prospettive di precarietà a tempo indeterminato, lavori malpagati e spesso non corrispondenti agli studi effettuati, redditi incerti ed insufficienti a coltivare l'aspirazione di costruire legami familiari solidi e proiettati nel tempo. È ben possibile dunque che, a fronte di quest'assenza di futuro, circolino fra i giovani idee come quelle evocate nella domanda. L'impressione, tuttavia, è che idee del genere riguardino una minoranza e che siano soste-

nute con convinzione soprattutto da una limitata cerchia intellettuale, erede del vecchio estremismo degli anni '60 e '70 del secolo scorso, che viene oggi riproposto con parole nuove e sostanza immutata.

Naturalmente è ben possibile (persino probabile) che la formazione culturale e la collocazione sociale di chi scrive non permettano di cogliere appieno i 'segni dei tempi'; tuttavia, se la prospettiva di una vita dignitosa non può più essere garantita dal (solo) lavoro, resta da dimostrare che il *basic income* sia uno strumento risolutivo. Il capitalismo ha i secoli contati, come ci ricorda Giorgio Ruffolo: dunque, dovendo rassegnarci alla convivenza con un sistema socio-economico che non scomparirà dall'oggi al domani, sarà meglio farlo utilizzando tutti gli strumenti in grado di contrastare le disuguaglianze sociali (a cominciare da quelli richiamati nella risposta alla domanda precedente).

**Questione giustizia:** Infine, quale incidenza potrebbero avere le organizzazioni sindacali per favorire l'istituzione del reddito garantito (o di altre misure adeguate all'attuale composizione del mercato del lavoro ed egualmente idonee a tutelare la dignità del lavoro stesso, in tutte le sue espressioni); e quali significative funzioni esse potrebbero svolgere in un contesto caratterizzato dalla istituzione del reddito di base o di altre forme di tutela analoghe?

**Bronzini:** Ci si deve preventivamente porre questa domanda: ha interesse il sindacato a introdurre forme di tutela del reddito "di base"? L'introduzione di un reddito minimo di inserimento rientrava nel Programma del secondo Governo Prodi, ma quando è stato il momento il sindacato ha premuto perché fosse rimosso lo scalone pensionistico sperperando un intero "tesoretto" e non perché si obbedisse alle indicazioni UE sulla protezioni sociali minime. Tuttavia, nel Nord Europa i sistemi di *flexicurity* sono stati il prodotto di epocali accordi tra parti sociali e in generale le associazioni dei lavoratori sono favorevoli a incrementare le tutele di soggetti a rischio di esclusione sociale e "potenziali lavoratori". La prudenza di una parte del sindacato italiano può essere in parte spiegata con la preoccupazione che l'introduzione di un RMI possa dar luogo a liberalizzazione ulteriori nella disciplina del rapporto di lavoro (con un ritocco del regime sui licenziamenti), che vi sia un costo eccessivo per l'operazione a spese degli altri settori sociali, che comunque una parte del "reddito" distribuito alle persone sfugga all'intermediazione sindacale. In parte sono argomenti che devono essere tenuti in considerazione, ma mi pare che proprio i controversi fatti di Pomigliano dimostrino in modo esemplare come senza tutele di base di tipo *welfaristico* non sia possibile una autentica linea sindacale ed una vera trattativa con le controparti, posto che i lavoratori sono esposti non solo al pericolo della perdita del lavoro per esodi produttivi, ma anche al rischio di rimanere, dopo pochi mesi di cassa integrazione, privi di forme di sostegno

al reddito. Può in queste condizioni svilupparsi una efficace politica sindacale? Come noto nei paesi che in modo più convinto hanno accolto la filosofia della *flexicurity* il sindacato gestisce nel loro complesso tutto l'articolato sistema di sussidi, formazione e politiche attive per il lavoro, il che ha portato il tasso di adesione a oltre l'80%. L'imitazione, sul punto, di tali modelli, è senz'altro auspicabile, ma resta la premessa di una riforma in senso democratico delle attuali regole della rappresentanza sindacale che conferisca al settore regole certe ed esigibili e non connesse ai "rapporti di forza" in campo. L'esperienza della partecipazioni delle OOSS alla gestione di alcuni ammortizzatori sociali attraverso gli enti bilaterali non può dirsi molto felice e non è stata sentita come un'apertura autentica del "pubblico" alla partecipazione delle parti sociali o come una forma di "autogestione" del *welfare*. I corsi di formazione sono sembrati superflui e poco utili, un costo aggiuntivo sopportato solo per attingere ai Fondi europei. Sull'intera materia è necessaria una riflessione non semplice né breve, nel quadro di una riforma complessiva dell'intero sistema della lotta contro la disoccupazione e la povertà. Nel frattempo però il sindacato, insieme alle Regioni, alle ONG più rappresentative e alle altre istituzioni locali, ben può partecipare alla progettazione di un "reddito minimo" all'italiana e al controllo sui suoi futuri organi di gestione; non dimentichiamo che questa costituisce comunque una misura per tutelare la dignità essenziale del "cittadino", compito *in primis* degli organi pubblici in quanto tali.

**Fumagalli:** Se facciamo riferimento alle attuali organizzazioni sindacali, credo che purtroppo nella maggior parte dei casi vi sia ancora troppa diffidenza verso la proposta del reddito di base. Essa viene ritenuta *politicamente* inaccettabile in quanto proposta *sovversiva* nella misura in cui è in grado di ridurre la dipendenza dal lavoro, inteso come contributo alla società, contraddicendo in tal modo quell'etica del lavoro su cui parte dei sindacati stessi continua a basare la propria esistenza. La possibilità di rifondare una politica sindacale autonoma e adeguata ai processi di accumulazione di oggi sta nel comprendere che, nel contesto economico attuale, produzione e riproduzione sono interconnesse, la distinzione tra lavoro manuale e lavoro intellettuale tende a essere meno rilevante, tempo di lavoro e tempo di vita tendono a mischiarsi: lo dimostra il fatto che dopo un secolo di riduzione, l'orario di lavoro negli ultimi trent'anni ha ricominciato a crescere. La lotta per il reddito e per un nuovo *welfare* interviene direttamente dentro le condizioni di lavoro come premessa per incidere sulla stessa organizzazione del lavoro, sul tempo di lavoro, sul livello di ricattabilità e subordinazione che fanno dipendere il lavoro dal capitale. Non c'è più separazione tra politiche del lavoro e politiche di *welfare*. Esse sono due facce della stessa medaglia. E oggi, più di ieri, la lotta per un nuovo *welfare* metropolitano è



strumento diretto di regolazione del mercato del lavoro e di miglioramento della condizione lavorativa.

**Gallino:** I sindacati hanno sempre guardato con diffidenza al reddito garantito o *basic income* che sia. Per due buone ragioni: vi sono state autorevoli proposte di *basic income* che avevano un segno marcatamente di destra (p. es. quella di Milton Friedman negli anni 60). In esse il *basic income* doveva accompagnarsi alla soppressione completa dello stato sociale: ciascuno doveva esser libero di destinare il *basic income* ricevuto dallo stato a polizze previdenziali oppure alle corse dei cavalli. Una seconda ragione di detta diffidenza era ed è il timore che il *basic income* diventi un pretesto che le imprese potrebbero usare per ridurre i salari. Si possono addurre oggi buone ragioni per superare tali diffidenze, ma esse in qualche misura restano fondate e non si dovrebbe ignorarle. Non ci si può dunque attendere un sostegno entusiastico da parte sindacale alle proposte di bi; ma esse sono ora probabilmente più aperte alla discussione che non in passato.

**Roccella:** Le organizzazioni sindacali confederali non sono mai state così distanti fra loro come oggi. Ciò vale per tutte le questioni rilevanti per l'azione sindacale, verosimilmente anche per la questione della riforma degli ammortizzatori sociali (che comunque - va ribadito - non va confusa con le problematiche legate all'introduzione del reddito minimo). Ove il quadro politico dovesse mutare, qualcosa potrebbe cambiare anche nell'atteggiamento dei sindacati confederali (nei rapporti reciproci e nell'approccio ai problemi sul tappeto). Allo stato, francamente, qualsiasi risposta alla domanda avrebbe il sapore della mera congettura.