

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI di MILANO-BICOCCA

Scuola di Economia e Statistica  
Corso di Laurea in Economia e Commercio



## IL REDDITO DI CITTADINANZA NELL'UNIONE EUROPEA

Relatore:

Chiar.mo Prof. Filippo PIZZOLATO

Tesi di laurea di:

Riccardo CESARI

Matricola 741361

Anno Accademico 2012 – 2013

# INDICE

INTRODUZIONE .....	3
PRIMO CAPITOLO – IL REDDITO DI CITTADINANZA .....	6
1.1 Un breve <i>excursus</i> storico .....	6
1.2 Alla base del reddito di cittadinanza: lo <i>ius existantiae</i> .....	7
1.3 <i>Basic income</i> e reddito minimo .....	8
1.4 Reddito minimo e “ozio sussidiato” .....	11
SECONDO CAPITOLO – IL QUADRO EUROPEO .....	15
2.1 Uno sguardo d’insieme sui sistemi di <i>welfare</i> in Europa .....	15
2.2 Il reddito minimo negli atti dell’UE .....	18
2.3 La <i>flexicurity</i> danese .....	23
2.4 Il <i>workfare</i> della Gran Bretagna .....	25
2.5 La Francia e il <i>Revenu Minimum d’Insertion</i> .....	27
TERZO CAPITOLO – IL DIBATTITO E LE ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO IN ITALIA .....	30
3.1 Il difficile contesto italiano .....	30
3.2 Esperienze e sperimentazioni di reddito minimo in Italia .....	31
3.3 Il dibattito e le proposte .....	37
Conclusione .....	41
Bibliografia .....	43

## INTRODUZIONE

Il comma terzo dell'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nota anche come Carta di Nizza, recita:

*“Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali”.*

Con il Trattato di Lisbona (art. 6 TUE) è stato deciso che tale Carta abbia la stessa valenza giuridica dei trattati dell'UE; i suoi contenuti dunque sono ora vincolanti per i Paesi che l'hanno sottoscritta: essi hanno l'obbligo di garantire tali diritti.

Se il concetto di povertà è universalmente noto e non è necessario soffermarvisi, d'altra parte bisogna chiarire cosa si intenda per “esclusione sociale”: essa rappresenta la condizione di chi, come i disoccupati e i disabili, non può godere dei benefici del sistema di assicurazione sociale riservato ai lavoratori e si ritrova perciò escluso dal corpo sociale, ed emarginato.

Inoltre vi è la necessità di stabilire cosa si intenda per “esistenza dignitosa”. Di certo non ci si può limitare a garantire la mera sopravvivenza: per poter essere considerata degna, dal punto di vista lavorativo, la vita di un individuo deve essere contraddistinta da un impiego che soddisfi le sue aspettative e sia in linea con il percorso formativo affrontato, oltre ovviamente ad assicurare uno stipendio che sia adeguato al proprio ruolo e che, qualunque questo sia, permetta di condurre un'esistenza serena e senza eccessive preoccupazioni per il futuro. Sfortunatamente, stiamo vivendo una situazione che sembra puntare all'esatto opposto: assunzioni a tempo determinato, precariato e disoccupazione sono sempre più diffuse, specialmente tra i giovani. Il posto fisso è ormai una chimera,

in un mondo del lavoro post-fordista nel quale flessibilità, disponibilità a spostarsi e capacità di adattamento sono diventate fondamentali. Vi è dunque la necessità che anche i sistemi di *welfare* siano riformati e adattati alla nuova realtà. Uno strumento che, se implementato nel modo giusto, permetterebbe di fare grandi passi avanti in tale direzione è il reddito di cittadinanza. Ne esistono molte varianti (che procederemo ad analizzare), ma in generale si tratta di un “reddito attribuito su base universale e incondizionata da parte di un’ autorità pubblica a tutti i cittadini di una determinata comunità politica, diretto a garantire le basi di un’ esistenza libera e dignitosa”<sup>1</sup>. Una misura di questo genere, oltre a garantire a tutti protezione dall’ esclusione sociale e dalla povertà, assicurerebbe ai cittadini quella “*flexicurity*”<sup>2</sup> tanto auspicata dall’ UE, ossia un equilibrio tra le esigenze di flessibilità del mercato del lavoro e quelle di sicurezza esistenziale delle persone: il reddito di cittadinanza, infatti, andrebbe ad agire da “cordone di sicurezza” durante il periodo di ricerca di un nuovo impiego, compito che gli attuali sistemi di welfare, come i sussidi di disoccupazione, faticano a svolgere in modo soddisfacente. Ovviamente la misura in questione ha dei costi notevoli, specialmente in un momento come questo, caratterizzato da forti deficit dei bilanci pubblici e da contrasti tra i diversi Stati dell’ Unione: un reddito di cittadinanza su base europea, erogato a tutti i cittadini dei Paesi membri indipendentemente dalla condizione economica delle loro famiglie e dall’ essere occupati o meno, aumenterebbe considerevolmente la coesione all’ interno dell’ UE e sarebbe indubbiamente un’ ulteriore spinta all’ auspicabile unificazione politica dell’ Europa, ma al momento attuale appare più un’ utopia sociale che un progetto realisticamente realizzabile.

Spostandoci su un piano più pragmatico, vi sono tuttavia varianti del reddito di cittadinanza descritto sopra che possono rappresentare soluzioni concrete e

---

<sup>1</sup> G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza*, Torino, 2011, p. 119.

<sup>2</sup> Con il termine *flexicurity* si fa riferimento a una formula istituzionale con la quale si intende riassumere, unendo i termini *flexibility* e *security*, la filosofia perseguita dall’ Unione Europea di mediazione tra le esigenze di flessibilità nel mercato del lavoro e quelle di sicurezza esistenziale delle persone.

realizzabili a problemi quali povertà ed esclusione sociale, che sono all'ordine del giorno nella società attuale, nella quale vi sono individui che non dispongono di risorse sufficienti nemmeno a garantire il sostentamento a se stessi e alle proprie famiglie. E questa situazione appare non ammissibile in una società democratica e avanzata come quella europea. In varie forme, il reddito di cittadinanza è perciò attualmente adottato in tutti gli Stati dell'Unione, ad eccezione esclusivamente di Italia e Grecia.

Nelle pagine che seguono procederemo innanzitutto ad un'analisi generale di questo strumento di welfare, per poi concentrarci prima sul quadro europeo e infine più specificamente sulla situazione italiana.

# PRIMO CAPITOLO – IL REDDITO DI CITTADINANZA

## 1.1 Un breve *excursus* storico

Nel momento in cui si trova a vivere in società, il primo diritto che l'uomo esige non sia messo in discussione è quello alla propria sopravvivenza. Specialmente in una società democratica, il rispetto del cosiddetto *ius existentiae* o *ius ad vitam* è alla base del contratto sociale e fin dall'antichità lo Stato si è avvalso di vari strumenti per garantirlo.<sup>3</sup> Nell'antica Grecia avvenivano distribuzioni pubbliche di beni riservate ai cittadini in stato di bisogno, i quali erano in possesso di una tessera chiamata *symbolon*; mentre nella Roma repubblicana, in seguito alla *lex frumentaria*, tutti i *cives* partecipavano, senza alcuna distinzione, alla somministrazione del grano.

Nel corso della storia il dibattito sullo *ius existentiae* è stato al centro degli interessi di numerosi pensatori, da Tommaso Moro a Juan Luis Vives, che nella sua opera *De subversione pauperum* (1526) ne diede una trattazione sistematica; da John Locke, il quale sosteneva che i diritti dell'individuo, anche quelli fondamentali come quello alla sussistenza, derivassero esclusivamente dal lavoro (ed era dunque contrario all'universalità incondizionata dello *ius existentiae*), al rivoluzionario americano Thomas Paine, che al contrario era favorevole all'istituzione di un reddito garantito per tutti, sulla base della seguente argomentazione: dal momento che l'intera umanità ha ricevuto in dono la possibilità di usufruire dei beni della terra, e che la proprietà privata è solo un artificio creato attraverso le leggi, il minimo che quelle stesse leggi devono garantire a ogni individuo è il suo sostentamento. Tra i sostenitori del reddito di cittadinanza vi sono anche autori come Charles Fourier, John Stuart Mill (che fu il primo ad utilizzare il termine *basic income*) e, in tempi a noi prossimi, Bertrand Russell. Tuttavia è a partire dagli anni '70 del secolo scorso che il

---

<sup>3</sup> G. Bronzini, *op. cit.*, pag. 25 e seg.

dibattito entrò realmente nel vivo, a seguito della pubblicazione, da parte di John Rawls, di *Una teoria della giustizia*. Qui il filosofo di Harvard sostenne la tesi secondo cui il mercato da solo non sarebbe “adeguato a soddisfare il criterio del bisogno. Quest’ultimo dovrebbe essere soddisfatto per mezzo di un meccanismo diverso”<sup>4</sup>. Tale meccanismo, secondo autori come Philippe Van Parijs e Guy Standing (veri e propri teorici del *basic income*), sarebbe appunto un reddito minimo universale e incondizionato.

## **1.2 Alla base del reddito di cittadinanza: lo *ius existentiae***

L’idea di fondo che sta alla base della proposta del reddito di cittadinanza è quella del rispetto dello *ius existentiae*, ossia del diritto alla sussistenza per tutti gli individui che fanno parte di una comunità. Nel corso del tempo sono state formulate varie argomentazioni a suo sostegno (una delle più importanti è quella, già menzionata, di Thomas Paine), ma in un certo senso si può dire che il rispetto di questo diritto sia connaturato al concetto stesso di società. Una comunità politica, e ancor più una democrazia, nella quale non siano garantite a tutti, quanto meno, le risorse minime per la sopravvivenza, appare intrinsecamente ingiusta. Si possono trovare riscontri istituzionali di ciò già nella Dichiarazione giacobina dei diritti del 1793, nel cui articolo 21 si legge: “I soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in età di poter lavorare”. In seguito, a partire dalla carta costituzionale della Repubblica di Weimar, nello *ius existentiae* si giunge ad incorporare, oltre a quello alla sussistenza, anche il diritto a quella “esistenza dignitosa” che ritroviamo nella Carta di Nizza citata nell’Introduzione: all’articolo 151 la Costituzione di Weimar prevede infatti che “l’ordinamento della vita economica

---

<sup>4</sup> J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Milano, 1982, p. 234.

deve garantire a tutti un'esistenza degna". Per raggiungere questo obiettivo gli strumenti utilizzabili dalle istituzioni sono molti e tutti diversi, ma quello che attualmente pare garantire uguaglianza sostanziale e universalità è il reddito di cittadinanza: Chiara Saraceno ha scritto, in favore del *basic income*, che "la ragione forte sul piano dei principi sta proprio nel suo carattere di riconoscimento di diritto individuale a una dotazione di base che consenta lo sviluppo delle capacità e sciolga i lacci della dipendenza come destino sociale, che si tratti di destino di nascita o di quello del legame familiare. Non vi è piena cittadinanza se la famiglia in cui si nasce definisce il perimetro delle scelte possibili, se occorre accettare un lavoro purchessia, anche se degradante e mal pagato, se non si può uscire da un matrimonio non più sostenibile, se si dipende dal giudizio e disponibilità di altri, familiari o assistenza sociale. Un reddito di base, unito ad altre dotazioni analogamente di base, consente individualizzazione e scelta"<sup>5</sup>.

Il dibattito attuale su *ius existentiae* e reddito di cittadinanza verte principalmente sulla sostenibilità economica di un provvedimento del genere e su chi debbano esserne i beneficiari, tutti aspetti che saranno analizzati nei paragrafi successivi.

### **1.3 *Basic income* e reddito minimo**

Come accennato in precedenza, esistono diverse varianti alla versione "originale" di reddito di cittadinanza. Finora abbiamo utilizzato i termini "*basic income*", "reddito minimo" e "reddito di cittadinanza" come fossero sinonimi, ma è giunto il momento di distinguerli e fare chiarezza, prima di addentrarci in un'analisi più

---

<sup>5</sup> Ch. Saraceno, *Introduzione* a P. Van Parjis e Y. Vanderborght, *Il reddito minimo universale*, Milano, 2006, p. XX.

specifica di tali istituti. Una prima macro-distinzione va fatta tra reddito universale di cittadinanza e reddito minimo<sup>6</sup>.

- Reddito universale di cittadinanza (o *basic income*): si tratta dell'erogazione indiscriminata a tutti i cittadini di un determinato reddito, indipendentemente dalla condizione economica delle loro famiglie e dall'essere occupati o meno: per questo motivo è definito anche "salario sociale". Oltre ad esservi giustificati dubbi sulla sua ragionevolezza (sarebbe davvero sensato conferire a tutti, ricchi e poveri, la medesima somma, a prescindere dallo stato di bisogno di ciascuno?), questa misura avrebbe dei costi elevatissimi che la rendono attualmente irrealizzabile.
- Reddito minimo (garantito): indica il conferimento di risorse riservato a tutti quegli individui i quali non dispongono di un reddito sufficiente ad assicurare un'esistenza dignitosa a se stessi e alle proprie famiglie. Può configurarsi come elargizione di una somma fissa oppure, a seconda delle condizioni economiche di ciascuno, come complemento al raggiungimento di una determinata soglia reddituale considerata adeguata. Rispetto al reddito universale di cittadinanza, questa misura avrebbe un target decisamente più limitato e comporterebbe sicuramente dei costi minori ma, al contrario della prima, sarebbe soggetta al problema della veridicità delle dichiarazioni dei redditi dei cittadini, che, specialmente in un paese come l'Italia nel quale l'evasione fiscale è molto diffusa, rappresenta un serio ostacolo sostanziale alla sua implementazione: si rischierebbe infatti di conferire il reddito minimo a "falsi poveri" che sottrarrebbero indebitamente risorse allo Stato e agli individui realmente bisognosi. Ciononostante il reddito minimo è la misura più concretamente realizzabile, che è stata effettivamente oggetto di attuazione in vari Paesi

---

<sup>6</sup> Cfr. E. Ranci Ortigosa, *Quale reddito minimo?*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", n. 4/2013, Editoriale.

europei e sulla quale si sono concentrati gli studi per un suo perfezionamento e successiva messa in atto. Andando più nello specifico, si possono individuare due diverse proposte di reddito minimo garantito: nella prima, più ambiziosa, esso si configurerebbe come sostituto di tutte le misure assistenziali già esistenti che mirino a ridurre l'esclusione sociale e la povertà dei cittadini (quali pensioni sociali, integrazioni al minimo, pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento, ecc): in questo modo, riassumendo tutti questi istituti in un unico strumento, si ridurrebbero notevolmente gli sprechi, nonché i talvolta lunghissimi tempi della burocrazia. Ovviamente, all'interno dello schema del reddito minimo garantito, sarebbero previste maggiorazioni al conferimento per ciascuna categoria di beneficiari. Tale configurazione del reddito minimo garantito presenta sicuramente i già citati aspetti positivi; tuttavia questa proposta non è né semplice né, tantomeno, rapida da implementare in quanto sarebbe necessario rivoluzionare gran parte dell'attuale sistema di welfare. La seconda proposta di reddito minimo, invece, si caratterizza per una minor problematicità nell'essere messa in atto in tempi brevi poiché andrebbe semplicemente ad affiancarsi ai citati strumenti di welfare già presenti: in un primo momento si andrebbero così ad integrare, fino al raggiungimento di un livello minimo, i redditi di quegli individui che, per esempio, pur lavorando e non avendo figli a carico o invalidità (e dunque non potendo godere di aiuti come sussidi alla disoccupazione, pensioni di invalidità, ecc) vivono comunque al di sotto della soglia della povertà: i cosiddetti "lavoratori poveri". Si tratterebbe, in sostanza, di tutelare i poveri in quanto tali, che attualmente, in paesi come Italia e Grecia, non hanno alcun diritto esigibile, ma sono molto numerosi: tale misura sarebbe dunque una soluzione immediatamente implementabile a questo grave problema sociale, che in un secondo momento potrà essere sviluppata e studiata per andare a inglobare definitivamente gli altri strumenti sopra

elencati, in modo da eliminare le inevitabili sovrapposizioni e intersezioni che verrebbero a crearsi, nonché al fine di snellire la burocrazia.

Un discorso a parte va fatto per il cosiddetto “reddito minimo di inserimento” (RMI). Questa misura, come suggerisce il nome stesso, mira non soltanto a garantire uno standard di vita minimo ai soggetti bisognosi, poveri e a rischio di esclusione sociale, ma soprattutto a favorire il loro graduale inserimento nel tessuto sociale ed economico del paese. Il conferimento del RMI è infatti subordinato all’impegno, sancito contrattualmente tra individuo e istituzione che eroga il sussidio, da parte del beneficiario a partecipare a dei “progetti di inserimento” consistenti in formazione e attività volte a favorire l’ingresso del soggetto nel mondo del lavoro. Il RMI è stato adottato in Francia (con il nome di *Revenu Minimum d’Insertion*) tra il 1988 e il 2009, e nel 1998 ne fu avviata una sperimentazione anche nel nostro Paese: essa tuttavia si concluse nel 2001 a causa delle difficoltà riscontrate nell’inserimento dei beneficiari nel tessuto economico, specialmente in aree nelle quali il mercato del lavoro era già soggetto a forti criticità e dove una delle cause primarie di povertà era proprio l’insufficiente offerta di lavoro.

#### **1.4 Reddito minimo e “ozio sussidiato”**

Al di là dei dubbi concernenti la realizzabilità del reddito minimo dal punto di vista economico (sui quali ci soffermeremo più avanti quando analizzeremo nello specifico la situazione in Italia), l’obiezione principale mossa nei confronti della sua adozione è incentrata sul fatto che esso possa diventare una sorta di “sussidio all’ozio” o “trappola della povertà”.

Secondo alcuni, certi individui potrebbero infatti essere indotti a non sforzarsi più di tanto per uscire dalla condizione di povertà in cui si trovano e in virtù della

quale hanno diritto a ricevere il reddito minimo, preferendo rimanere nell'ozio con la consapevolezza di avere la garanzia del minimo per sopravvivere, piuttosto che attivarsi per cercare un impiego che migliori definitivamente la propria situazione, ma che al tempo stesso comporterebbe la rinuncia al sussidio. Si tratta di un'obiezione fondata e parzialmente condivisibile, che necessita di essere analizzata più nel dettaglio.

Innanzitutto è bene sottolineare come sia insito nella natura umana cercare costantemente di migliorare le proprie condizioni di vita; da ciò discende che il numero di individui che sceglierebbero di comportarsi nel modo descritto sopra appare pressoché irrisorio. Detto questo, bisogna anche ricordare l'assoluta centralità che il diritto/dovere al lavoro ha in buona parte delle costituzioni dei Paesi europei, e specialmente in quella italiana: il reddito di cittadinanza dovrebbe dunque tutelare quanti, come disoccupati involontari e inoccupati (che si distinguono dai primi solo per non aver mai svolto attività lavorative, mentre i disoccupati hanno avuto rapporti di lavoro che poi sono terminati), si trovano a "vivere nell'ozio" non per propria colpa o per propria scelta, ma perché forzatamente indotti a farlo dalle condizioni del mercato del lavoro. Consideriamo la definizione che dà l'ISTAT di "disoccupato": *si definisce disoccupato una persona in età lavorativa che abbia effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane antecedenti la rilevazione e che sia disposta a lavorare entro le due settimane successive*. Da ciò si può notare come l'ozio nel quale si trovano costretti a vivere disoccupati e inoccupati non è responsabilità propria, bensì è dovuto alla situazione socio-economica di quello Stato che al contrario dovrebbe garantire loro un'occupazione: non riuscendo in questo intento è quindi compito di tale Stato porre rimedio alla situazione elargendo loro un reddito minimo.

Il ragionamento può essere allargato alla sfera dei sottoccupati, ossia di coloro i quali, sempre per ragioni che prescindono dalla propria volontà, hanno sì un'occupazione, che tuttavia non permette loro di condurre un'esistenza dignitosa. Torna qui la questione affrontata nell'Introduzione: compito delle

istituzioni è di garantire una vita degna ai cittadini, che dal punto di vista lavorativo si sostanzia in un impiego che sia in linea con il percorso formativo affrontato e assicuri un reddito adeguato e sicuro nel tempo. La miriade di stage mal pagati, contratti a tempo determinato e lavori part-time che al momento contraddistingue il mondo del lavoro (specialmente nel nostro Paese e in particolare per quanto riguarda i giovani laureati) certamente non gioca a favore del raggiungimento di tale obiettivo, ed è doveroso che lo Stato intervenga laddove non riesca a garantire un diritto che è sancito da un atto vincolante dell'UE, quale la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

Tornando all'obiezione in questione, essa resta comunque valida per quei disoccupati, inoccupati o sottoccupati che preferiscano "approfittarsi" dell'ozio sussidiato piuttosto che cercare di migliorare la propria situazione. La soluzione a tale problema, tuttavia, sarebbe relativamente semplice: basterebbe infatti imporre la revoca del sussidio in caso di rifiuto di una proposta lavorativa che sia coerente con la propria formazione e adeguatamente remunerata.

L'obiezione, invece, perde di senso qualora si consideri il reddito minimo di inserimento, il cui conferimento, come spiegato nel precedente paragrafo, è subordinato allo svolgimento di una qualche attività (concordata con le istituzioni) da parte del beneficiario, che di conseguenza non si andrebbe a trovare in una condizione di ozio durante il periodo di godimento del sussidio.

Al contrario essa assume pieno vigore ed è totalmente condivisibile in relazione alla sia pur minima sfera dei disoccupati volontari, ossia di quanti, pur avendone la possibilità, decidono autonomamente di non svolgere alcuna attività lavorativa. Lo Stato non ha alcun obbligo di assistenza nei loro confronti in quanto costoro rinunciano volontariamente al lavoro, che è sì un diritto, ma anche e soprattutto un dovere (come sancito, in Italia, dall'articolo 4 della nostra Costituzione): in questo caso l'ozio non va sussidiato dalle istituzioni, in quanto determinato non dalla situazione socio-economica del Paese, bensì da una libera scelta degli individui in questione.

Per concludere è interessante menzionare anche il particolare punto di vista di quanti non vedono necessariamente una connotazione negativa nell'ozio: questi autori, riprendendo la concezione dell'*otium* latino, sostengono che il tempo libero che inevitabilmente si troverebbero ad avere disoccupati e inoccupati sussidiati potrebbe essere impiegato da questi in attività che, quand'anche non fossero produttive, potrebbero comunque, riprendendo il già menzionato articolo 4 della Costituzione italiana, concorrere "al progresso materiale o spirituale della società". Scrive A. Gorz che l'*otium* potrebbe aprire "la strada a una miriade di attività non remunerate e di lavoro non redditizio, ma essenziali per la qualità della vita: attività artistiche, sportive, politiche e di aiuto, e assistenza... Si deve inquadrare il reddito di cittadinanza in un contesto in cui ognuno, sin dall'infanzia, verrà attratto e sollecitato da un gran numero di gruppi, associazioni, cooperative, che cercheranno di inserirlo in attività organizzative. E così il legame sociale verrà costruito al di là della forma tradizionale del lavoro salariato, ormai in declino"<sup>7</sup>.

Si tratta sicuramente di una previsione molto ottimistica, ma altrettanto affascinante, nonché auspicabile.

In questo primo capitolo abbiamo introdotto in generale il concetto di reddito di cittadinanza, ne abbiamo esposta brevemente la storia e infine ne abbiamo analizzati la *ratio*, i vantaggi e le criticità.

Nel capitolo che segue ci apprestiamo a studiare nello specifico come sia affrontata la questione in ambito europeo, concentrandoci prima sugli atti dell'Unione e poi sulle soluzioni adottate nei singoli Stati.

---

<sup>7</sup>A. Gorz, *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma, 1998.

## SECONDO CAPITOLO – IL QUADRO EUROPEO

### 2.1 Uno sguardo d'insieme sui sistemi di *welfare* in Europa

Nonostante i continui sforzi di coordinamento e di armonizzazione da parte degli organi dell'Unione, i sistemi di protezione sociale europei presentano ancora profonde differenze dovute alle diverse esperienze storiche, politiche ed economiche di ciascun Paese, nonché alle difficoltà incontrate nel mettere in pratica le indicazioni fornite dall'UE, specialmente in quegli Stati nei quali i preesistenti strumenti e meccanismi di *welfare* sono particolarmente radicati e caratterizzati da forti rigidità.

In Europa si possono individuare, secondo la prevalente dottrina, quattro diversi modelli di stato sociale, ciascuno corrispondente ad una diversa area geografica del Vecchio Continente: scandinavo, anglosassone, continentale e mediterraneo. Passiamo ad analizzare sommariamente le caratteristiche salienti di ognuno.<sup>8</sup>

- Modello scandinavo: negli Stati del nord Europa gli strumenti di *welfare* sono stati adattati alla nuova situazione del mercato del lavoro, che come ricordato in precedenza richiede oggi grande flessibilità. Quello alla protezione sociale è considerato un diritto di cittadinanza, pertanto è universale: nei Paesi scandinavi lo stato sociale intende proteggere i propri cittadini “dalla culla alla tomba”. Il sistema di *welfare* è completamente finanziato dall'elevato gettito fiscale e gestito direttamente dalle istituzioni pubbliche.
- Modello anglosassone: anche in Regno Unito ed Irlanda le politiche di *welfare* sono state modificate in relazione alle nuove condizioni del

---

<sup>8</sup> Cfr. G. Prosperetti (a cura di), *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Torino, 2008, pag. 39 e seg.

mercato del lavoro, tuttavia risultano essere meno inclusive rispetto a quelle scandinave, e non altrettanto universalistiche. Solamente la sanità è finanziata tramite le entrate fiscali, mentre gli aiuti in denaro, contrariamente a quanto avviene nei Paesi nordeuropei, dipendono dai contributi sociali versati da ciascun individuo. Di conseguenza i cittadini inattivi non sono coperti, e le politiche di protezione sociale si configurano in generale come politiche di *workfare*<sup>9</sup> (o *welfare to work*), basate cioè su una reciproca obbligazione tra Stato e individuo, che in cambio del sussidio si impegna a cercare attivamente un impiego o a partecipare a programmi di formazione, pena la sospensione del contributo. Vi è dunque la mancanza di una rete di assistenza residuale che garantisca la protezione a quegli individui che non adempiono alle obbligazioni previste: la protezione sociale, in questo caso, non è vista come un diritto di cittadinanza.

- Modello continentale: caratterizza Francia e Germania. Come per i Paesi del modello mediterraneo, il mercato del lavoro è stato qui storicamente caratterizzato da una minor flessibilità. Ciò si è tradotto in un sistema di protezione sociale conservatore-corporativo alquanto rigido. In tale modello le prestazioni sono erogate sulla base di logiche di natura assicurativa, le cui condizioni sono perlopiù concordate tra istituzioni e associazioni di categoria o gruppi professionali portatori degli interessi delle varie parti sociali.
- Modello mediterraneo: simile nei suoi caratteri generali a quello continentale, tale modello si distingue per l'assenza di un sistema di protezione minima di base, fatta eccezione per quanto riguarda

---

<sup>9</sup> Termine composto dall'unione delle parole work e welfare, sta ad indicare quelle politiche di protezione sociale che condizionano i benefici alla disponibilità al lavoro e all'accettazione di occasioni occupazionali comunque disponibili.

l'assistenza sanitaria, universale e finanziata tramite le entrate fiscali. Il modello mediterraneo, in particolare, si caratterizza per la sua forte rigidità ed inadeguatezza a conseguire l'obiettivo di coniugare alti livelli di occupazione e flessibilità nel mondo del lavoro.

Si può dunque notare la presenza, all'interno dell'Unione Europea, di una grande varietà di sistemi di *welfare*, talvolta profondamente differenti tra loro. L'imposizione dall'alto, da parte degli organi comunitari, di un unico modello è perciò, almeno al momento attuale, pressoché impossibile da immaginare, e mancano anche le basi normative per procedere a una tale unificazione. Si è quindi deciso di optare per una strategia detta “metodo aperto di coordinamento” (*open method of coordination: OMC*) consistente in un'influenza “soft” dell'Unione Europea in ambito di protezione sociale<sup>10</sup>, che si limita a fissare obiettivi di convergenza dei vari sistemi di *welfare*, lasciando ampia autonomia ai singoli Paesi.<sup>11</sup> Nell'articolo 2 della decisione<sup>12</sup> 50/2002/CE del Parlamento europeo e del consiglio, in relazione a un programma d'azione comunitaria volto a favorire una progressiva armonizzazione in tal senso, è possibile leggere che “il programma fa parte di un metodo aperto di coordinamento tra gli Stati membri inteso a dare un impulso decisivo all'eliminazione dell'emarginazione sociale e della povertà mediante la fissazione di appropriati obiettivi a livello comunitario e attuando piani d'azione nazionali”. L'OMC è volto a favorire la graduale introduzione negli ordinamenti, sul modello scandinavo, di una serie di principi comuni di *flexicurity* approvati nel dicembre del 2007 dal Consiglio Europeo:

---

<sup>10</sup> Inizialmente previsto, dal trattato di Amsterdam, esclusivamente per le politiche di occupazione, a seguito del trattato di Lisbona il metodo aperto di coordinamento è stato esteso anche ad altri settori, quali sanità, ricerca, insegnamento e per l'appunto protezione sociale.

<sup>11</sup> Cfr. F. Pizzolato, *Il minimo vitale*, Milano, 2004, pag. 36 e seg. e G. Bronzini, *op. cit.*, pag. 75 e seg.

<sup>12</sup> Una decisione è un atto legislativo dell'Unione Europea vincolante nei confronti dei suoi destinatari (ad esempio un Paese dell'UE o una singola impresa) e direttamente applicabile.

uno dei punti fermi di tali principi è proprio la garanzia di un reddito minimo per i cittadini a rischio di povertà e di esclusione sociale.

Vediamo ora in che modo è affrontato il tema del reddito di cittadinanza negli atti dell'Unione Europea.

## 2.2 Il reddito minimo negli atti dell'UE

Un primo riferimento alla tutela dello *ius existentiae* si trova già nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del 1989, il cui articolo 10 afferma che “le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvisi e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale”.

Esso è riportato tra le fonti dell'articolo 34 della Carta di Nizza di cui si è parlato nell'Introduzione, tuttavia, in questa fonte, esso ha una connotazione meno ampia e universale del diritto alla sussistenza. Nella Carta del 1989, infatti, la tutela è riservata a *persone escluse dal mercato del lavoro e che sono prive di mezzi di sostentamento*; al contrario in quella del 2000 si legge che è necessario garantire a *tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti i mezzi per condurre un'esistenza dignitosa*, a prescindere quindi dal loro stato occupazionale. Ciò denota una sempre maggiore inclusività dello *ius existentiae* nella prospettiva europea.

Prima ancora della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea proclamata a Nizza nel 2000, una raccomandazione<sup>13</sup> del 1992 del Consiglio (92/441/CEE) esortava gli Stati membri a “riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il *diritto fondamentale della persona a*

---

<sup>13</sup> Una raccomandazione è un atto non vincolante che consente alle istituzioni europee di rendere note le loro posizioni e di suggerire linee di azione senza imporre obblighi giuridici a carico dei destinatari.

risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana”. Tuttavia è a partire dal trattato di Lisbona del 2007, con il quale la Carta di Nizza è stata elevata allo stesso valore giuridico dei Trattati dell’Unione, che le istituzioni europee hanno cominciato a dedicarsi con maggiore costanza e decisione alla lotta contro esclusione sociale e povertà e, di riflesso, al tema del reddito minimo. Risale a ottobre 2008 una raccomandazione della Commissione, la 2008/867/CE, nella quale i Paesi sono invitati a “riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l’esclusione sociale”; diritto che dovrebbe tuttavia “essere integrato con la disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale al fine di ottenere un lavoro, per le persone la cui situazione consente tale disponibilità attiva”; è specificato inoltre che “è opportuno tener conto delle priorità nazionali e delle risorse finanziarie disponibili nel contesto dell’applicazione graduale della presente raccomandazione”. Si tratta, dunque, di una raccomandazione che rientra a pieno titolo nel quadro del metodo aperto di coordinamento di cui si è discusso nel precedente paragrafo, in quanto lascia ampia autonomia ai singoli Paesi e auspica, oltre alla garanzia dei mezzi di sussistenza, anche una complementare azione di reinserimento nel tessuto economico e sociale di quegli individui che ne sono esclusi o rischiano di esserlo. Con la risoluzione<sup>14</sup> del 6 maggio 2009 del Parlamento europeo assistiamo a un intervento più concreto da parte delle istituzioni dell’Unione in tema di reddito minimo garantito: nel punto 2 si può infatti leggere che “occorre migliorare l’attuazione della raccomandazione 92/441/CEE per quanto riguarda il reddito minimo e i trasferimenti sociali; che l’assistenza sociale dovrebbe fornire un reddito minimo consono a una vita dignitosa, quanto meno a un livello che sia al di sopra della soglia di rischio povertà, sufficiente a far uscire le persone dalla

---

<sup>14</sup> Una risoluzione è un atto adottato dal Parlamento Europeo di carattere non vincolante, della stessa portata di una raccomandazione. La risoluzione è solitamente indirizzata al Consiglio dell’Unione Europea o alla Commissione delle Comunità Europee.

povertà e che occorre migliorare l'utilizzo dei sussidi". Viene inoltre specificato, nel punto 6 della risoluzione, a quanto debba equivalere tale soglia: "i meccanismi di reddito garantito e di reddito sostitutivo a base contributiva" dovrebbero infatti essere "atti ad assicurare un sostegno al reddito pari almeno al 60% del reddito medio nazionale". Inoltre nel punto 12 si esortano "gli Stati membri ad intraprendere azioni volte a lottare contro l'occupazione clandestina o "sommersa" che preclude alle persone coinvolte il ricorso a determinati servizi e strutture sociali", oltre ovviamente a compromettere la trasparenza e la veridicità delle dichiarazioni dei cittadini, sulla base delle quali sono assegnati i contributi: problema questo di non secondaria importanza, specialmente nel nostro Paese.

L'impegno delle istituzioni europee in tale direzione è confermato dalla risoluzione del 21 ottobre 2010, approvata a grande maggioranza dal Parlamento, con ben 540 voti favorevoli e soli 19 contro<sup>15</sup>. Con essa, a seguito della mancata applicazione, in alcuni Paesi, di gran parte delle indicazioni contenute nella risoluzione del 6 maggio 2009, si è voluto sottolineare ancora una volta che "l'introduzione in tutti gli Stati membri dell'UE di regimi di reddito minimo, costituiti da misure specifiche di sostegno alle persone con un reddito insufficiente attraverso una prestazione economica e l'accesso agevolato ai servizi, sia uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale", ribadendo che "i sistemi di redditi minimi adeguati debbano stabilirsi almeno al 60% del reddito mediano dello Stato membro interessato". I riferimenti all'auspicabile adozione di un sistema di reddito minimo in ciascun Paese membro sono continui all'interno della risoluzione: al punto 23 il Parlamento europeo risponde ai dubbi relativi agli alti costi di un tale provvedimento, sottolineando che "gli investimenti nei regimi di reddito minimo costituiscono un elemento fondamentale nella prevenzione e riduzione della povertà; che anche in periodi di crisi, i regimi di reddito minimo non andrebbero considerati un fattore di costo, bensì un elemento centrale della lotta alla crisi; che investimenti tempestivi per

---

<sup>15</sup> Cfr. G. Bronzini, *op. cit.*, pag. 73.

contrastare la povertà apportano un contributo importante alla riduzione dei costi di lungo periodo per la società”; mentre al punto 35 ribadisce che “un reddito minimo adeguato è un elemento imprescindibile per una vita dignitosa e che il reddito minimo e la partecipazione sociale rappresentano i presupposti necessari affinché le persone possano sviluppare appieno il proprio potenziale e contribuire a un'organizzazione democratica della società”. Inoltre la risoluzione non manca di stigmatizzare quegli Stati nei quali ancora non sono state introdotte misure in tal senso: al punto 40 il Parlamento “critica gli Stati membri in cui i regimi di reddito minimo non raggiungono la soglia di povertà relativa” e infine, nel 57esimo e ultimo punto, “rileva che benché la maggior parte degli Stati membri dell'UE-27 disponga di regimi di reddito minimo, vari altri Stati ne sono privi” e “chiede agli Stati membri di prevedere l'introduzione di regimi di reddito minimo garantiti per prevenire la povertà e favorire l'inclusione sociale”.

Il Parlamento nella risoluzione non manca comunque di ricordare e sottolineare la centralità e l'importanza del lavoro come primo e imprescindibile baluardo contro miseria ed esclusione sociale, affermando che “l'occupazione deve essere percepita come la protezione più efficace contro la povertà” e che “la creazione di posti di lavoro debba essere una priorità per la Commissione e i governi degli Stati membri, quale primo passo verso la riduzione della povertà”.

In tal modo le istituzioni europee dimostrano di guardare con favore a politiche di *workfare* e all'adozione di particolari forme di reddito di cittadinanza come il reddito minimo di inserimento, che mirino a un coinvolgimento attivo dei cittadini bisognosi, e non meramente alla loro protezione passiva; senza per questo negare a nessuno le risorse necessarie a garantire quanto meno la sopravvivenza al di sopra della soglia di povertà, fissata al 60% del reddito medio del Paese in cui si risiede.

In buona sostanza, leggendo i testi dei citati atti, è possibile notare, da parte dell'Unione Europea, un convinto *favor* nei confronti del reddito minimo

garantito<sup>16</sup>. Tuttavia il metodo aperto di coordinamento si è tradotto finora in una serie di raccomandazioni e risoluzioni che, in quanto atti non vincolanti, hanno sì permesso alle istituzioni europee di rendere note le proprie posizioni in tale ambito, limitandosi però a tracciare solo delle indicative linee d'azione: manca dunque la base giuridica per un intervento più conformativo. L'ampia autonomia concessa ai singoli Paesi ha fatto sì che alcuni di essi, tra cui il nostro, abbiano trovato, e trovino tuttora, notevoli difficoltà a mettere in pratica tali indicazioni, a causa delle forti rigidità pregresse dei rispettivi sistemi di protezione sociale.

La proposta di una direttiva<sup>17</sup> quadro sull'argomento è stata respinta dal Parlamento per soli due voti e ci troviamo oggi in una situazione di stallo, nella quale l'Unione, da un punto di vista ideale, è sicuramente favorevole all'introduzione del reddito minimo garantito in tutti gli Stati; tuttavia tale posizione non è accompagnata da un adeguato e altrettanto forte sostegno dal punto di vista politico-istituzionale e giuridico, in quanto fondata esclusivamente su atti non vincolanti. Si pone quindi l'esigenza di un intervento più deciso da parte delle istituzioni europee attraverso meccanismi di *governance* maggiormente incisivi, che si accompagnino a provvedimenti di messa in mora per gli Stati che non rispettino le indicazioni date.

Dopo aver analizzato i temi dello *ius existantiae* e del reddito minimo garantito nell'ambito degli atti dell'Unione Europea, possiamo ora a illustrare, a scopo esemplificativo, le soluzioni adottate da alcuni dei Paesi membri.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. C. Meoli, *Il favor europeo al reddito minimo garantito*, in [www.bin-italia.org](http://www.bin-italia.org), 2011.

<sup>17</sup> Una direttiva è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti gli Stati dell'UE devono realizzare. Ciascun Paese è tuttavia libero di decidere in che modo procedere per il raggiungimento dell'obiettivo.

<sup>18</sup> Cfr. G. Prosperetti (a cura di), *op. cit.*, pag. 46 e seg.

## 2.3 La *flexicurity* danese

Il sistema di *welfare* della Danimarca è il tipico esempio che rientra nel modello scandinavo analizzato nel primo paragrafo di questo capitolo. Tuttavia la tutela “dalla culla alla tomba” di tutti i cittadini e lo *ius existentiae* inteso come diritto di cittadinanza (dunque universale e indipendente dallo status lavorativo) sono venuti progressivamente meno nel corso del XX secolo. Pur mantenendo livelli di protezione sociale particolarmente elevati e sussidi molto generosi, la Danimarca è gradualmente passata da un sistema di *welfare* che garantiva indistintamente a tutti un reddito di cittadinanza a uno fondato su quella *flexicurity* tanto auspicata dall’Unione Europea, che implica uno stretto rapporto tra il possesso di un posto di lavoro (o quanto meno la sua ricerca) e le relative tutele. Inizialmente, infatti, la mancata partecipazione al mondo lavorativo era vista, in Danimarca, come una scelta personale che non avrebbe dovuto incidere in alcun modo sul diritto universale alla sussistenza, garantito a tutti tramite il reddito di cittadinanza. Tuttavia a partire dalla seconda metà degli anni ’70, a seguito dell’ingresso nell’Unione Europea e del binomio disoccupazione-inflazione in costante crescita, si è innescato il dibattito sulla possibilità di abbandonare tale modello. A partire dal 1993 sono stati apportati numerosi cambiamenti, fino ad arrivare oggi a un sistema di *welfare* fondato sulla *flexicurity*, altrettanto efficace ma più efficiente del precedente, in quanto consente una gestione più razionale dei soldi pubblici e alleggerisce la pressione sulle istituzioni.

Il termine *flexicurity* si compone delle parole *flexibility* e *security*: ciò significa che presuppone, innanzitutto, una marcata flessibilità del mercato del lavoro. In Danimarca, infatti, gli imprenditori hanno assoluta libertà di licenziare i propri dipendenti, e circa il 30% degli occupati, sia nel settore privato che in quello pubblico, perde ogni anno il proprio posto di lavoro. Tuttavia le condizioni del mercato permettono, entro l’anno, il riassorbimento di 7 lavoratori su 10. A questa flessibilità si accompagna la sicurezza: durante il periodo di

disoccupazione i lavoratori ricevono infatti un sussidio pari a ben il 90% della precedente retribuzione. Quei 3 lavoratori su 10 che, passato un anno dal licenziamento, non hanno ancora trovato una nuova occupazione sono coinvolti in programmi di reinserimento nel corso dei quali, in cambio dell'aiuto pubblico nella ricerca di un impiego, viene gradualmente ridotta la loro libertà di rifiutare proposte di lavoro, pena la perdita del sussidio. Questa fase ha una durata massima di 4 anni, al termine dei quali, per quei pochi individui ancora disoccupati, sono studiati dei piani d'azione individuali volti al loro reinserimento nel mondo del lavoro: durante questo periodo ai soggetti interessati è erogato un sussidio leggermente più modesto del precedente, ed essi hanno il diritto-dovere di ricevere e accettare proposte di attivazione: in caso di rifiuto non giustificato essi perdono il diritto all'indennità per cinque settimane.

Anche nei paesi scandinavi, dunque, dietro la spinta dell'Europa e per rispondere alla necessità di una gestione più oculata dei soldi pubblici dettata dal periodo di crisi che stiamo attraversando, si sta affermando l'idea di un *welfare* che presupponga la disponibilità al lavoro come requisito per la tutela, e non la pura e semplice cittadinanza. Tuttavia la tradizione universalistica dei sistemi di protezione sociale di questi Stati, nonché la loro relativa prosperità economica, fanno sì che le prestazioni siano più che generose: in Danimarca, per esempio, è presente un dispositivo di ultima rete che consente a quegli individui in possesso di un'occupazione, ma che hanno un livello di reddito inferiore a una determinata soglia, di godere di un sussidio erogato da parte dello Stato che, per chi ha più di 25 anni d'età, è pari a ben 1130 euro.

## 2.4 Il *workfare* della Gran Bretagna

Come già anticipato nel primo paragrafo del presente capitolo, i paesi anglosassoni sono contraddistinti da sistemi di protezione sociale fondati sul concetto di *workfare*, o *welfare to work*. Stato e cittadini bisognosi sono legati da una reciproca obbligazione in virtù della quale il primo fornisce ai secondi i mezzi di sussistenza, in cambio però dell'impegno da parte di questi ultimi alla ricerca attiva di un impiego o alla partecipazione a programmi di formazione. Il rispetto di tale impegno è condizione necessaria all'erogazione del sussidio, che in caso contrario viene interrotta. Un esempio di questo tipo di soluzione è rappresentato, in Gran Bretagna, dal programma di lotta alla disoccupazione giovanile denominato *New Deal for Young People*: dedicato ai disoccupati d'età compresa tra i 18 e i 24 anni e ispirato al principio "*work for those who can, support for those who cannot*", è stato lanciato su scala nazionale nell'aprile del 1998 ed è tuttora ancora attivo. Al programma possono accedere i giovani disoccupati dopo massimo 6 mesi di inattività, ed esso si articola in 3 fasi: durante la prima, detta *Gateway* e di durata massima pari a 4 mesi, all'assistito è corrisposto un cosiddetto *Job Seeker's Allowance* proporzionale alla condizione economica di ognuno (pari, mediamente, a circa 260 euro mensili). Per poter avere diritto ad esso il giovane disoccupato deve partecipare a brevi corsi di formazione per il conseguimento di alcune competenze base e impegnarsi attivamente nella ricerca di un impiego, affiancato a tal fine da un servizio di assistenza. In seguito, nella seconda fase, il soggetto interessato deve scegliere una tra quattro possibili *New Deal Options* in cui impegnarsi nei mesi seguenti. Le possibilità sono:

- un *placement* retribuito di durata massima pari a 6 mesi: al datore di lavoro, come incentivo, sono concesse alcune riduzioni fiscali;
- la partecipazione a tempo pieno a corsi di formazione professionale di durata annuale, durante i quali l'assistito riceve un contributo pari al sussidio di disoccupazione;

- l'attività di volontariato per un periodo massimo di 6 mesi, retribuita con una somma pari al sussidio maggiorato di circa 640 euro;
- l'ingresso in una *Task Force* ambientale nel settore dei lavori pubblici.

Il conferimento del sussidio durante questo stadio del programma è subordinato alla partecipazione attiva e continuativa del soggetto ad una delle attività sopra elencate. La terza e ultima fase, *Follow-Through*, prende avvio solo qualora la persona interessata non sia riuscita a trovare un posto di lavoro o a mantenere quello assegnatogli, e si configura nuovamente come erogazione di servizi di assistenza alla ricerca di un impiego.

Dalla descrizione del *New Deal for Young People* è possibile notare come la tutela dei soggetti bisognosi miri con decisione, in Gran Bretagna e in generale nei paesi anglosassoni, a un loro coinvolgimento attivo: il sussidio è visto non come un fine, bensì come un mezzo per favorire il reinserimento nel mondo del lavoro; e l'entità dei conferimenti, non particolarmente generosi, è un ulteriore incentivo, per gli individui, a impegnarsi nella ricerca e nel mantenimento di un impiego che consenta loro di migliorare definitivamente la propria condizione economica.

Accanto a queste misure tipicamente di *workfare*, nel sistema previdenziale britannico vi è anche la presenza dei cosiddetti *in work benefits*: si tratta di deduzioni fiscali o sussidi monetari finalizzati ad integrare i redditi di quegli individui che, pur lavorando, non riescono a raggiungere una determinata soglia di reddito. Nella pratica questi benefici sono solitamente assegnati a persone impegnate in lavori part-time non particolarmente remunerativi, che sono tuttavia resi più appetibili proprio dagli *in work benefits*: si tratta dell'ennesima conferma della predilezione degli anglosassoni verso il lavoro, rispetto alla protezione passiva.

## 2.5 La Francia e il *Revenu Minimum d'Insertion*

Nell'ambito dei modelli di sistemi di *welfare* continentali analizzeremo la situazione francese, in particolare relativamente all'esperienza del *Revenu Minimum d'Insertion* (RMI), ossia il reddito minimo di inserimento.

Da un punto di vista pratico il RMI può apparire molto simile alle politiche di *workfare* anglosassoni: entrambe infatti consistono nell'erogazione da parte delle istituzioni pubbliche di un aiuto economico, in cambio dell'impegno da parte dei beneficiari ad attivarsi nella ricerca di un impiego, finalizzato a un conseguente reinserimento nel tessuto economico e sociale del Paese. Tuttavia c'è una sostanziale differenza di fondo tra i due sistemi: le politiche di *workfare* pongono al centro l'etica del lavoro e hanno lo scopo di combattere la *benefit dependency*, vista negativamente quasi come un comportamento parassitario; al contrario l'*insertion* considera povertà ed esclusione sociale come prodotti del fallimento di alcuni meccanismi del sistema-paese, senza responsabilità da parte dell'individuo. La logica alla base di questa idea è dunque quella della solidarietà fondata sul principio di cittadinanza. È dovere dello Stato eliminare i problemi che hanno portato il soggetto interessato a trovarsi in una condizione di disagio, mentre tutto ciò che gli è richiesto in cambio è di rendersi disponibile a ricevere gli aiuti: e come già ricordato, il primo e più efficace aiuto che lo Stato può fornire ai propri cittadini nella lotta alla povertà e all'emarginazione è il lavoro.

Questa tra *workfare* e *insertion* potrà sembrare a prima vista una distinzione più ideale che fattuale, ma in realtà genera importanti differenze anche dal punto di vista pratico: ad esempio, mentre in Gran Bretagna gli assistiti sono obbligati, se non vogliono rinunciare al sussidio, a partecipare ad determinate attività decise dallo Stato, in Francia viene invece redatto per ciascuno di loro un vero e proprio progetto di inserimento (*projet d'insertion*) che comprende formazione ed attività. Inoltre non è prevista alcuna sanzione per il rifiuto di offerte di lavoro, nel caso in cui queste non siano in linea con la formazione dell'interessato o si rivelino

insufficienti a garantirgli un inserimento soddisfacente e definitivo nel tessuto economico e sociale del Paese.

Il *Revenu Minimum d'Insertion* fu istituito con la legge n. 1088 del 1° dicembre 1988, nella quale si specifica che il cittadino francese al di sopra dei 25 anni che “in ragione dell’età, dello stato fisico e mentale, della situazione dell’economia e dell’occupazione, si trova nell’incapacità di lavorare, ha diritto ad ottenere dalla collettività i mezzi sufficienti per vivere”. Il contributo monetario corrisponde di base alla metà del salario minimo, maggiorato del 50% nel caso i beneficiari siano una coppia e del 30% per ciascun figlio a carico: esso è erogato per i primi 3 mesi, è estendibile fino a un anno ed è cumulabile a redditi da lavoro, qualora questi non siano sufficienti a garantire la sussistenza. L’*insertion* non è tuttavia limitata al sostegno economico: oltre ai progetti di inserimento, finanziati con denaro pubblico, lo Stato francese assicura ai propri assistiti anche l’accesso alla sanità e all’alloggio, nel caso in cui ne abbiano bisogno.

Verso la fine dello scorso decennio in Francia si è verificato un dibattito sull’effettiva efficacia delle politiche di inserimento, che ha portato, nel giugno del 2009, all’abolizione del *Revenu Minimum d'Insertion*. Tale scelta è stata determinata dal fatto che, nonostante gli sforzi compiuti, solo il 70% dei soggetti impegnati in *projets d'insertion* trovava un impiego alla fine del percorso sostenuto. Il RMI è stato quindi sostituito da due misure, il *Revenu de Solidarité Active* (RSA) e il *Revenu Minimum d'Activité* (RMA), che, pur mantenendo elementi di continuità con il loro predecessore, operano in maniera più incisiva, secondo anche i dettami dell’Unione Europea, per assicurare l’inserimento del beneficiario nel tessuto economico e sociale del Paese: il RMA, ad esempio, consiste in un vero e proprio contratto di lavoro di durata semestrale rinnovabile due volte e siglato da imprenditori e istituzioni fuori mercato, che ha lo scopo di arricchire il bagaglio professionale del soggetto interessato in modo da renderlo più competitivo sul mercato del lavoro, una volta terminato il periodo di godimento del sussidio.

Dopo aver analizzato il quadro europeo riguardo al reddito minimo e alla tutela del diritto alla sussistenza e passato in rassegna le soluzioni adottate in tre diversi Stati europei, ciascuno rappresentativo di un certo modello di sistema di welfare, ci apprestiamo ora, nel terzo e ultimo capitolo, a esaminare la situazione italiana.

## TERZO CAPITOLO – IL DIBATTITO E LE ESPERIENZE DI REDDITO MINIMO IN ITALIA

### 3.1 Il difficile contesto italiano

Italia e Grecia sono gli unici Stati dell'Europa a 27 nei quali non è adottata una qualche forma di reddito minimo garantito su scala nazionale.

Le cause di questa situazione, per quanto riguarda il nostro Paese, sono molteplici: la rigidità dell'esistente sistema di *welfare*, fortemente radicato e frammentato; i costi che una misura del genere comporterebbe, secondo alcuni difficilmente sostenibili in un periodo di crisi come quello che stiamo attraversando; l'influenza di associazioni di categoria e gruppi di pressione, decisi a tutelare gli interessi e i privilegi ormai acquisiti dei loro "protetti"; la lentezza e la complessità del procedimento legislativo; i problemi nell'attribuzione delle competenze tra Stato ed enti locali, Regioni in primis; la forte differenziazione socio-economica tra le varie aree del nostro paese; la ridotta capacità istituzionale presente presso i contesti amministrativi che dovrebbero erogare i sussidi e gestire i programmi di inserimento; la diffusa scarsa fiducia nelle istituzioni, la quale si traduce in un'elevatissima evasione fiscale, lavoro "sommerso" e false dichiarazioni dei redditi da parte dei cittadini, che minerebbero alla base i meccanismi di funzionamento di un istituto come il reddito minimo.

### 3.2 Esperienze e sperimentazioni di reddito minimo in Italia

Nonostante i sopraelencati elementi di difficoltà, la sempre maggiore pressione delle istituzioni europee a favore dell'adozione di un *basic income* in tutti gli Stati dell'Unione ha prodotto dei (minimi) risultati anche nel nostro Paese, dove negli ultimi anni sono state fatte diverse sperimentazioni: sfortunatamente si sono rivelate tutte pressoché fallimentari o inadeguate.

Nel tentativo di seguire le indicazioni dell'UE e prendendo a modello le varie esperienze di adozione del reddito minimo negli altri Paesi europei, nel 1996 la Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione suggerì l'istituzione di una misura denominata Minimo Vitale (MV). Essa sarebbe dovuta consistere in una garanzia di reddito minimo rivolta a quegli individui che vivessero sotto una determinata soglia di povertà, e che si sarebbe sostanziata in un'integrazione monetaria accompagnata a interventi finalizzati a favorire l'integrazione sociale dei soggetti destinatari, tramite lavori socialmente utili, corsi di formazione e sostegno nella ricerca di un impiego.<sup>19</sup> Si trattava, in sostanza, di un istituto plasmato sul modello del Revenu Minimum d'Insertion francese. La proposta della Commissione rimase in forma embrionale in quanto non specificava né a quale livello istituzionale sarebbe spettata la gestione dell'istituto, né in che modo reperire i fondi necessari a metterlo in atto. Quanto meno, però, essa cominciò a tracciare le linee guida e contribuì ad aprire il dibattito riguardante la possibile adozione di un sistema di reddito minimo anche in Italia.

Sulla scia della proposta del MV, nel 1997 anche la Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, nominata dal primo governo Prodi, prese in seria considerazione la possibilità di introdurre un reddito minimo garantito nel nostro Paese. La Commissione, presieduta dal professor Paolo Onofri (e per questo conosciuta con il nome di "Commissione Onofri"), fu istituita con lo scopo di fornire un'analisi dettagliata del sistema di *welfare*

---

<sup>19</sup> Cfr. G. Prosperetti (a cura di), *op. cit.*, pag. 77 e seg.

italiano in relazione alla situazione europea e alle linee guida tracciate dall'Unione in materia di protezione sociale. Nella relazione conclusiva della Commissione<sup>20</sup> è possibile leggere che “rispetto alle situazioni straniere si osserva un forte divario tra le prestazioni previste per i lavoratori (o ex lavoratori) inseriti all'interno del mercato del lavoro regolare (in particolare la grande impresa o il pubblico impiego) e le prestazioni previste per gli altri lavoratori o per i non occupati. La pensione di vecchiaia di un lavoratore "forte" può essere fino a quattro volte superiore alla pensione sociale (negli altri paesi il rapporto tende ad essere di uno a due)”; inoltre “risalta poi anche l'assenza in Italia di uno schema di reddito minimo per chi è totalmente sprovvisto di mezzi, nonché di una rete adeguata di servizi per le famiglie. Tutti i paesi europei più sviluppati dispongono di questo tipo di schemi e servizi”. Nella relazione conclusiva la Commissione Onofri, dunque, esaminò e criticò la peculiarità tutta italiana di un sistema di *welfare* contraddistinto da benefici associati non alla condivisione di un bisogno, bensì allo stato professionale degli assistiti; sottolineò poi la necessità dell'istituzione di un dispositivo di protezione di carattere universale contro povertà, esclusione sociale e disoccupazione. Queste sono gravi piaghe sociali di cui il nostro Paese deteneva, e detiene tuttora, tristi primati all'interno dell'Unione Europea, ulteriore dimostrazione dell'inefficacia e dell'inefficienza di un sistema di *welfare* estremamente frammentato, rigido, dagli altissimi costi (anche burocratici) e “ostaggio” di poteri forti e ormai consolidati. Scrive Chiara Saraceno a riguardo: “il caso italiano potrebbe essere assunto come un caso esemplare delle buone ragioni di una allocazione universale, nella misura in cui il suo contrario – una frammentazione spesso idiosincratica ed aperta ad ogni uso clientelare, una rete di protezione con molti buchi – ha dato cattivissime prove sia sul piano dell'efficacia che su quello dell'efficienza”<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Reperibile all'indirizzo <http://www.edscuola.it/archivio/handicap/onofri.pdf>.

<sup>21</sup> Ch. Saraceno, *Introduzione a op. cit.*, pag. XII.

Tali considerazioni e le conclusioni a cui giunse la Commissione Onofri portarono alla formulazione del decreto legislativo 237/1998, con il quale fu introdotto per la prima volta in Italia, anche se solo in via sperimentale, il reddito minimo di inserimento. La sperimentazione ebbe per oggetto, nella sua prima fase corrispondente al biennio 1999-2000, 39 Comuni, per poi essere allargata, a partire dal 2001, ad altri 267 municipi italiani: il RMI consisteva in un aiuto monetario ai nuclei familiari bisognosi finanziato dallo Stato, mentre i programmi di inserimento (di tipo occupazionale, formativo, di pubblica utilità, di volontariato, riabilitativo...) erano di competenza comunale.

Nel frattempo, a seguito della prima sperimentazione biennale, fu approvata la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (n. 328/2000), che tuttavia non definì l'istituzionalizzazione del RMI, ma si limitò a prevederne, nell'articolo 23, l'estensione a tutto il territorio nazionale per mezzo di un successivo atto normativo. Previsione che non si realizzò, poiché il nuovo governo formatosi a seguito delle elezioni politiche del 2001 giudicò il reddito minimo di inserimento una misura costosa e inefficace<sup>22</sup>, sancendone (con il Patto per l'Italia del 7 luglio 2002) la fine definitiva della sperimentazione. Nei circa tre anni e mezzo nei quali fu in vigore, il RMI fu caratterizzato da luci e ombre. Da un lato si trattò della prima misura di protezione sociale veramente universalistica che l'Italia avesse mai conosciuto: nei Comuni oggetto della sperimentazione poterono fare richiesta del sussidio tutti gli individui appartenenti a nuclei familiari bisognosi, a prescindere dal loro status lavorativo o di salute; ciò comportò effetti redistributivi sicuramente positivi. D'altra parte, però, la misura incontrò numerosi problemi relativamente al buon funzionamento dei programmi di inserimento, specialmente nelle aree più povere del Mezzogiorno. Oltre ai problemi strutturali del contesto italiano analizzati nel primo paragrafo del presente capitolo, la scelta di affidare *in toto* la gestione di

---

<sup>22</sup> Cfr. E. Ranci Ortigosa, *Il reddito minimo di inserimento*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. A dieci anni dalla Commissione Onofri*, Bologna, 2008, pag. 445.

tali programmi ai Comuni si rivelò particolarmente infelice: l'assenza di un'opera di coordinamento e controllo da parte di enti quali Regioni o Province favorì l'insorgere di fenomeni di clientelismo da parte delle istituzioni locali e di opportunismo da parte dei beneficiari, pratiche peraltro già diffuse da prima dell'istituzione del RMI. D'altra parte il RMI difficilmente avrebbe potuto creare occupazione laddove proprio la mancanza di posti di lavoro era la maggior responsabile dell'esclusione sociale e della povertà.

Dopo aver preso la decisione di porre definitivamente fine alla sperimentazione del reddito minimo di inserimento, il nuovo governo tentò di sostituirlo impegnandosi al cofinanziamento di una nuova misura di iniziativa regionale, il reddito di ultima istanza (RUI), di carattere più selettivo e limitato del RMI. Tuttavia questa volontà del governo fu spenta sul nascere.<sup>23</sup> A seguito dei problemi riscontrati durante il periodo di prova del RMI, fu deciso che la gestione e il finanziamento del RUI spettassero esclusivamente alle Regioni, e non più, rispettivamente, ai Comuni e allo Stato. Quando ci si rese conto, però, che i soldi a disposizione delle Regioni non erano sufficienti a sovvenzionare una misura di tale entità, e si pensò di erogare un indispensabile cofinanziamento, da parte dello Stato, a favore di quelle che l'avessero istituita, intervenne la Corte Costituzionale a impedirlo, annullando la relativa legge. Infatti, in seguito alla riforma, risalente al 2001, del Titolo V della Costituzione, la materia assistenziale era diventata potestà legislativa esclusiva delle Regioni: con la sentenza 423/2004, la Corte Costituzionale precisò che “[non] può ritenersi che l'oggetto della disciplina in esame attenga alla potestà legislativa statale 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, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Ciò in quanto, a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto «norme necessarie per

---

<sup>23</sup> Cfr. F. Pizzolato, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale*, in “Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale”, 2005/2, pag. 257 e seg.

assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sentenza n. 282 del 2002), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto". Perciò la Corte Costituzionale vietò i suddetti cofinanziamenti, relegando di fatto il reddito di ultima istanza a un ruolo marginale a causa delle limitate risorse a disposizione delle Regioni.

Data l'inerzia governativa, alcune di esse (tra cui Emilia-Romagna, Puglia, Campania, Basilicata, Piemonte, Sardegna, Toscana, Lazio e Friuli-Venezia Giulia) sperimentarono comunque, a partire dal 2003, varie soluzioni con diverse denominazioni ma in linea di massima assimilabili a RUI e RMI: tuttavia si trattò necessariamente di misure altamente selettive e di incidenza limitata, destinate a decadere (di fatto o di diritto) nel giro di poco tempo. Basti pensare che la legge adottata dal Lazio il 3 novembre 2009 di "Istituzione di un reddito minimo garantito", considerata il più avanzato dei provvedimenti regionali in tale ambito (in quanto in linea con le indicazioni europee in materia di *flexicurity*) e indicata da molti come modello di riferimento per una futura estensione a tutto il Paese, dovette essere, dopo breve tempo, ridimensionata per motivi di cassa che costrinsero a riservare la possibilità di richiedere gli aiuti esclusivamente agli individui nella fascia d'età compresa tra i 30 e i 44 anni, considerati a maggior rischio di esclusione sociale. Ciononostante le domande che soddisfacevano i requisiti richiesti furono ben 115.000, delle quali la regione Lazio ne poté accogliere appena 5.000<sup>24</sup>.

Questo esempio rende bene l'idea del diffuso disagio sociale presente in Italia e dell'impossibilità per le Regioni di ovviare da sole a tale problema: la constatazione, derivante dall'analisi dei risultati del biennio di sperimentazione

---

<sup>24</sup> Cfr. G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 2/2011, pag. 240.

del RMI, che sia necessario un controllo e un coordinamento a livello regionale per evitare di lasciare eccessiva autonomia ai Comuni nella gestione di un così delicato e costoso strumento di *welfare* è sicuramente giusta; tuttavia ciò non implica che non sia necessario, al contempo, il sostegno da parte dello Stato (cui spetta, secondo l'articolo 117 della Costituzione, garantire i livelli essenziali) alle Regioni, quanto meno dal punto di vista finanziario.

In seguito, iniziative degli enti locali a parte, l'unica misura che lo Stato italiano è stato in grado di implementare a livello nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è stata la cosiddetta *social card*: si tratta di una prestazione altamente selettiva rivolta a situazioni familiari di assoluto disagio, con anziani oltre i 65 anni e bambini entro i 3, pari ad appena 1,33 euro al giorno, dunque sufficiente a malapena a garantire la sussistenza. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 10 del 2010, ne ha avallato<sup>25</sup> il finanziamento da parte dello Stato, specificando che la *social card* sarebbe mirata ad “assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana [...] deve poter essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo”: affermazioni impegnate e condivisibili, che tuttavia mal si coniugano all'entità quasi irrisoria della misura, alla quale peraltro gran parte degli aventi diritto ha dovuto rinunciare a causa delle difficoltà e lungaggini burocratiche connesse alla sua erogazione. Aldilà di questo, sicuramente la *social card* non avrebbe mai potuto rappresentare quell'intervento, auspicato dall'Europa e di cui necessita la società, che contrastasse efficacemente povertà ed esclusione sociale e garantisse a tutti un'esistenza dignitosa.

Recentemente, nell'aprile 2013, sulla scia della positiva sperimentazione, avvenuta a partire dal 2009 nella Provincia Autonoma di Trento, del cosiddetto

---

<sup>25</sup> Cfr. F. Pizzolato, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in “Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale”, 2010/2, pag. 349 e seg.

“reddito di garanzia”<sup>26</sup>, sono state consegnate alla Presidenza della Camera oltre 50.000 firme raccolte per una proposta di legge d’iniziativa popolare sul reddito minimo garantito, plasmata sul modello della legge della Regione Lazio del novembre 2009 che, come già ricordato, tra le varie iniziative degli enti locali è quella che più si avvicina a quanto auspicato dall’Unione Europea in tema di reddito minimo. Il fatto che sia stata avviata e portata a termine con successo una proposta di iniziativa popolare è rappresentativo di quanto la popolazione senta la necessità di un intervento deciso da parte dello Stato in questo ambito: sta ora alle istituzioni italiane il compito di valutare la proposta ed eventualmente tradurla in legge, nella speranza che esse non si dimostrino, per l’ennesima volta, sorde alle rivendicazioni dei cittadini e alle indicazioni dell’Europa.

### **3.3 Il dibattito e le proposte**

Per quanto riguarda il dibattito su quale sia la tipologia di reddito garantito più adatta per il contesto italiano, l’opinione dominante è che si tratti del reddito minimo di inserimento. Oltre a soddisfare le disposizioni europee in materia di *flexicurity*, uno strumento che coniughi alla garanzia della sussistenza anche l’impegno congiunto da parte di Stato e beneficiario a migliorare la condizione di quest’ultimo tramite un suo coinvolgimento attivo e l’attività lavorativa, è anche quello che si adatterebbe meglio ai principi costituzionali di rispetto della dignità umana e diritto all’assistenza da un lato, e di centralità del diritto/dovere al lavoro dall’altro<sup>27</sup>.

In merito alle caratteristiche che il RMI dovrebbe presentare, il modello di riferimento è quello della sperimentazione adottata in Lazio del 2009: si tratta di un conferimento monetario integrativo del reddito e cofinanziato da Stato e

---

<sup>26</sup> A riguardo, si veda: G. Cerea, *Il reddito minimo? Si può fare*, reperibile all’indirizzo <http://www.lavoce.info/il-reddito-minimo-si-puo-fare/>

<sup>27</sup> Cfr. F. Pizzolato, *op. cit.*, Milano, 2004, pag. 26 e seg.

Regioni (compatibilmente con l'articolo 117 della Costituzione), affiancato da programmi di inserimento nel tessuto economico e sociale coordinati a livello regionale ed erogati dai Comuni; ad essi potrebbero essere aggiunte agevolazioni relative ad alloggio, acquisto di libri scolastici e circolazione sui mezzi pubblici. Destinatari di tale provvedimento sarebbero gli individui appartenenti a nuclei familiari che dimostrino di essere sotto una certa soglia di reddito, che secondo i dettami dell'UE deve essere fissata al 60% del reddito mediano del Paese: tuttavia in Italia sarebbe auspicabile la determinazione a livello regionale di tale soglia, e di conseguenza dell'importo dei sussidi integrativi, date le notevoli differenze esistenti tra i vari contesti territoriali (per esempio dal punto di vista del costo della vita).

Sarebbe inoltre preferibile un'introduzione graduale del RMI, che inizialmente vada ad affiancarsi agli strumenti di protezione sociale già presenti per poi, in caso di *feedback* positivo, essere adattato per andare a inglobare sussidi di disoccupazione, pensioni di invalidità, pensioni sociali, casse integrazioni e così via, consentendo di eliminare i costi burocratici e le inevitabili sovrapposizioni che verrebbero inizialmente a crearsi. Una misura di questo tipo sarebbe più facile da implementare, consentendo innanzitutto di intervenire rapidamente sull'urgente rischio di povertà e di esclusione sociale a cui sono esposti i lavoratori poveri, che al momento non godono di alcun tipo di protezione; inoltre un'implementazione progressiva e non improvvisa del reddito minimo ne consentirebbe un miglior assorbimento da parte della società, in particolare riducendo, almeno parzialmente, l'opposizione di alcuni influenti gruppi di interesse, protettori di privilegi che difficilmente accetterebbero di perdere da un giorno all'altro.

Certo, non è possibile tralasciare i problemi strutturali che il sistema-Italia ha, e che sono stati passati in rassegna nel primo paragrafo di questo capitolo. La situazione italiana ha peculiarità che la rendono profondamente diversa da quella della maggioranza degli altri Stati europei, e non è certamente solo colpa dell'inerzia governativa se il nostro è l'unico Paese dell'UE, insieme alla Grecia,

a non essersi ancora dotato di uno schema di reddito minimo. Il contesto italiano è particolarmente difficile, e proprio per questo motivo l'approccio delle istituzioni deve mutare. I nodi critici sono molteplici, è impossibile negarlo: tuttavia, citando le parole di Stefano Sacchi, "l'esistenza di tali nodi viene raffigurata come insormontabile. Anziché prendere coscienza dei fattori che rendono l'azione di politica pubblica più difficile, e tenerne conto al fine di neutralizzarli, se ne prende atto al mero scopo di giustificare l'inazione.

Chi proponga pertanto l'introduzione di uno schema di reddito minimo in Italia deve sostenere l'onere di mostrare come tali nodi possano essere sciolti. Senza dimenticare che problemi relativi alle capacità amministrative e alla gestione di programmi complessi come quelli di reddito minimo, soprattutto in quanto associati a programmi di attivazione, sono riscontrabili in molti sistemi, europei ed extraeuropei, occorre riconoscere che tali problemi assumono un rilievo particolare in Italia, a cagione delle persistenti differenze territoriali e dell'incidenza dell'occupazione sommersa"<sup>28</sup>.

Infine, per quanto attiene alla sostenibilità economica di un provvedimento come il RMI, vi sono attualmente pareri contrastanti. L'ormai ex ministro del lavoro e delle politiche sociali del governo Monti, Elsa Fornero, pur dichiarandosi personalmente favorevole all'introduzione di un reddito minimo, nel 2012 affermò che, nonostante le pressioni da parte dell'Europa, i vincoli di bilancio molto stretti non consentissero al governo di introdurre uno schema di reddito minimo<sup>29</sup>.

Partendo dal presupposto che il calcolo dei costi dell'introduzione di una forma di reddito minimo, in mancanza di una proposta concreta (e quindi di dati certi sul suo funzionamento), sono difficili e i loro risultati incerti, studi recenti<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> S. Sacchi, *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 2/2011, pag. 248.

<sup>29</sup> Cfr. <http://www.controlacrisi.org/notizia/Economia/2012/5/11/22438-la-fornero-e-per-il-reddito-minimo-ma-non-puo-introdurlo/>.

<sup>30</sup> Si veda la *Relazione sulla sostenibilità, costo e finanziamento di un reddito di base incondizionato in Italia*, curata da Andrea Fumagalli e disponibile su [bin-italia.org](http://bin-italia.org).

sull'argomento affermano, al contrario della ex ministro, che attualmente il costo di una misura che garantisca a tutti gli individui bisognosi il raggiungimento della soglia minima di reddito, pari a 600 euro mensili, si aggirerebbe tra i 5 e i 10 miliardi di euro: si tratta di una spesa decisamente abbordabile, anche in un periodo di crisi come quello che stiamo attraversando. Le proposte riguardanti il modo di rendere disponibile la cifra necessaria sono molteplici: per esempio, sempre secondo gli studi sopracitati, l'introduzione di una tassa patrimoniale dello 0,5% sui patrimoni superiori ai 500.000 euro, con annesso effetto redistributivo, permetterebbe da sola un incasso pari a 10,5 miliardi di euro; mentre la drastica riduzione a un quarto del numero delle auto blu disponibili porterebbe a un risparmio di ben 5 miliardi<sup>31</sup>; per non parlare della lotta all'evasione fiscale che, oltre a portare introiti non quantificabili alle casse dello Stato, consentirebbe anche un incremento dell'efficienza nell'allocazione dei sussidi ai cittadini, in quanto vi sarebbe la garanzia di trasparenza e veridicità delle loro dichiarazioni.

Insomma, l'introduzione di un reddito minimo garantito in Italia pare essere un'utopia realizzabile. In un contesto di crisi nel quale disoccupazione e lavori precari e sottopagati sono sempre più diffusi, esso potrebbe rappresentare la soluzione ottimale ai problemi, quali povertà ed esclusione sociale, che ne conseguono. Tuttavia, per poter essere messo effettivamente in atto, è necessario l'impegno sia da parte degli uomini di governo, affinché mettano in secondo piano le ideologie e gli obiettivi politici di breve termine; sia da parte dei cittadini, affinché dimostrino una maggior fiducia nello Stato, nelle istituzioni e nel loro operato.

---

<sup>31</sup> Cfr. G. Bronzini, *Il reddito di cittadinanza*, Torino, 2011, pag. 109.

## Conclusione

Sebbene l'introduzione di un reddito minimo non possa essere considerata certo la soluzione definitiva alla crisi che stiamo vivendo (che necessita di ben altri interventi per poter essere superata), implementando una misura di tale genere si ridurrebbe notevolmente l'incidenza di alcuni dei problemi più urgenti e drammatici che la crisi porta con sé, quali disoccupazione, povertà ed esclusione sociale. Non può essere infatti solamente frutto del caso che tra i Paesi europei che accusino la maggior incidenza di tali piaghe sociali vi siano proprio gli unici due che non hanno ancora adottato uno schema definito a livello nazionale di garanzia del reddito minimo, ossia Italia e Grecia.

Ma la rilevanza di tale strumento va anche oltre l'attuale contesto di crisi: il graduale rimpiazzo degli innumerevoli "vecchi" meccanismi di welfare con un unico strumento universale consentirebbe un risparmio notevole dal punto di vista dei costi della burocrazia, evento auspicabile sia in tempo di crisi che non.

Una progressiva armonizzazione dei sistemi di welfare europei (che sarebbe resa sicuramente più semplice dall'adozione in tutti gli Stati di una misura come il reddito minimo) rappresenterebbe inoltre un ulteriore importante passo avanti nell'auspicabile processo di unificazione politica dell'Europa.

Insomma, gli effetti positivi di una sua implementazione sarebbero molteplici, così come, d'altra parte, sono anche numerose le resistenze e i problemi che si dovrebbero affrontare.

Affinché l'introduzione (nei Paesi europei dove non è ancora adottato) e il buon funzionamento del reddito minimo diventino una realtà, sono infatti necessarie una forte volontà politica in tal senso negli uomini che rappresentano le istituzioni e una maggior fiducia nell'operato dello Stato da parte dei cittadini. D'altra parte, data l'inerzia governativa registrata in certi Paesi, pare ormai chiara anche la necessità di un intervento maggiormente incisivo dell'Unione Europea, preferibilmente con un atto vincolante quale un regolamento o una direttiva che

dia finalmente una base giuridica forte al principio dello *ius existentiae* affermato nell'articolo 34 della Carta di Nizza.

Aldilà delle considerazioni riguardanti i benefici e i costi di un reddito minimo, considerazioni di importanza fondamentale e sulle quali ci siamo già ampiamente soffermati nel corso dell'elaborato, vorrei concludere considerando questo strumento di welfare da un'altra ottica: l'ottica della solidarietà e dell'aiuto alle persone in difficoltà, che nella società moderna, fatta eccezione per l'encomiabile opera delle associazioni benefiche, sta man mano venendo tragicamente meno, ma che al contrario dovrebbe sempre ispirare l'azione delle istituzioni, nonché quella di ogni singolo individuo.

## Bibliografia

Bronzini, G. (2011), *Il reddito di cittadinanza*, Gruppo Abele, Torino.

Bronzini, G. (2011), *Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 2/2011.

Cerea, G. (2013), *Il reddito minimo? Si può fare*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

Gorz, A. (1998), *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Manifestolibri, Roma.

Lieto, S. e Mone, D. (2010), *Il reddito di cittadinanza*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

Meoli, C. (2011), *Il favor europeo al reddito minimo garantito*, in [www.bin-italia.org](http://www.bin-italia.org).

Pizzolato, F. (2004), *Il minimo vitale*, Giuffrè, Milano.

Pizzolato, F. (2005), *L'incompiuta attuazione del minimo vitale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2005.

Pizzolato, F. (2010), *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2010.

Prosperetti, G. (a cura di) (2008), *Un nuovo welfare per la società post-industriale*, Giappichelli, Torino.

Ranci Ortigosa, E. (2008), *Il reddito minimo di inserimento*, in Guerzoni, L. (a cura di), *La riforma del welfare. A dieci anni dalla Commissione Onofri*, il Mulino, Bologna.

Ranci Ortigosa, E. (2013), *Quale reddito minimo?*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 4/2013.

Rawls, J. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.

Sacchi, S. (2011), *I nodi critici dell'attuazione di uno schema di reddito minimo in Italia: alcune proposte*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, n. 2/2011.

Van Parjis, P. e Vanderborgh, Y. (2006), *Il reddito minimo universale*, Bocconi Editore, Milano.