

Il reddito minimo nello scenario post-pandemico. Quali lezioni dalla crisi?

<<The pandemic seems to have shifted the mood from targeting towards universalism>>

The Economist *Bouncing back. A welfare state for the post-Covid world* 12.3.2021

Sommario. 1. La tendenza all'universalizzazione delle tutele welfaristiche oltre la crisi epidemiologica. 2. Le misure anticrisi in Italia. Luci ed ombre 3. RDC. Come migliorare ed estendere il reddito italiano ed ubbidire all'Europa

1. La tendenza all'universalizzazione delle tutele welfaristiche oltre la crisi epidemiologica.

Alla fine tutti i paesi occidentali hanno cercato, per fronteggiare l'emergenza della pandemia, di forzare i limiti distributivi e redistributivi propri della società del lavoro in regime ordinario assicurando un equivalente del salario sebbene non si lavorasse, distribuendo bonus o aiuti di varia natura a soggetti precari, stagionali o comunque "invisibili" ai sistemi ufficiali di rilevazione dell'attività produttiva, estendendo le regole assicurative della previdenza pubblica e quelle proprie dell'assistenza, finanziando le famiglie bisognose, fermando affitti e bollette, bloccando licenziamenti e sfratti, rimandando tasse e tributi e via dicendo. L'emergenza ha in genere recepito le regole tipiche del lavoro per snaturarle in radice o per elasticizzarle al punto da trasformarne il significato, generando così dubbi sulla razionalità complessiva della misure adottate posto che il tentativo di raggiungere tutti attraverso le classificazioni lavoristiche tradizionali non poteva funzionare, visto che negli ultimi decenni l'attività produttiva si è snodata nei mille rivoli dei contratti atipici, del lavoro autonomo, nelle prestazioni su piattaforma, degli intermittenti e/o a contratto zero sconosciuti in genere agli enti previdenziali e spesso anche al Fisco. Risarcire per l'immobilità forzata da pandemia questi soggetti è divenuto un rompicapo normativo sotto costante pressione dalle proteste collettive prive di coesione categoriale, al contrario del neo-corporativismo sindacale che invece ha potuto, in parte, mantenere le posizioni. Una bella *survey* dell'Economist del 12 Marzo del 2021, intitolata *Bouncing back. A welfare state for the post-covid world* ha ricostruito analiticamente le misure adottate nei principali paesi OCSE, il loro mirare ad una inclusione maggiore di quella consentita dai tradizionali meccanismi di protezione sociale, il tentativo di proteggere anche gli *independent workers* (questa è stata una costante, una sorta di piccola rivoluzione garantista che, finalmente, ha portato a considerare gli autonomi come cittadini "laboriosi" a fini protettivi) sino a lambire una tutela della cittadinanza in quanto tale attraverso eccezionali "redditi anti Covid" (anche se in genere attraverso aiuti alle famiglie meno abbienti come nell'importante esperimento- piuttosto riuscito- della città di New York), trascendendo radicalmente l'immaginario e la filosofia delle tutele sociali vigenti e delle condizionalità in genere previste per i sistemi di reddito minimo garantito (che in molti casi sono stati comunque estesi e rafforzati per il periodo di crisi). L'Economist solleva un punto decisivo: il welfare, anche nella sua funzione più stretta di garantire i bisogni primari dei cittadini, sarà lo strumento indispensabile per avviare la ripresa ma, riscoperto il ruolo primario dello stato e dei servizi pubblici nella promozione e nell'orientamento degli stessi processi produttivi e di accumulazione, le misure (a cominciare da quelle imponenti del *Recovery*) che si adotteranno non devono essere il mero ripristino dei sistemi che conosceamo, con le loro aporie e contraddizioni, ma dovrebbero affrontare tutte le sfide, che ancor prima del 2020, mettevano sotto stress la capacità garantista degli apparati welfaristici. Il focus della *survey* è proprio il problema delle prepotente trasformazione tecnologica in atto; gli apparati di welfare delle società occidentali sono troppo dipendenti, anche quelli preziosi del contrasto della povertà, dalle regole tradizionali

lavoristiche e quindi inadeguati all'inedito bisogno di protezione contemporaneo e ad assicurare quella libertà di scelta individuale che le condizioni tecniche della riproduzione del valore oggi consentono. Anche ammesso che non vi sia quella disoccupazione di massa tecnologica di cui si parla e che vi sia un recupero di attività sia pure in forme diverse (cosa che personalmente non credo) il "lavoro" (soprattutto quello che si svolge integralmente in rete) cambierà natura trascendendo persino i confini del lavoro autonomo tradizionale per cui i meccanismi attuali di RMG, incentrati sulla condizionalità al lavoro, appaiono poco idonei (per quanto mirino all'inclusione sociale di tutti) a misurarsi con la "grande trasformazione" ⁽¹⁾. Pertanto appare necessario per l'Economist scavare nelle spinte universalistiche che si sono prodotte durante la pandemia interpretandole, aggiungiamo noi, come "occasioni costituenti" per una grande Riforma degli apparati protettivi in modo da renderli coerenti con il salto tecnologico in atto e con i mutamenti della soggettività (l'insieme di aspettative individuali e collettive) che a questo si accompagnano: quando (argomenta il più importante tra i saggi della *survey*) le ragioni emergenziali (condensate nella frase dylaniana del "*shelter from the storm*") termineranno e le misure di sostegno perderanno quel consenso sinora scontato, si porrà di nuovo la domanda se non sia necessaria una misura incondizionata e realmente universale che garantisca a tutti "i mezzi elementari di vita", un salto oltre il "lavoro" come cemento della solidarietà. Conclude l'Economist <<only then you can learn how far along the path to a UBI the pandemic has actually moved the society>>: per dirla con un noto filosofo sloveno il problema non è il ritorno alla normalità ma la cosiddetta normalità, gravemente malata. Del resto esiste un tratto comune tra innovazione e virus; entrambi sono *shock* esogeni ai processi produttivi perché, anche se la tecnologia viene introdotta dalle imprese tuttavia alcuni macro-processi non sono reversibili (forse solo in parte rallentabili) neppure ad opera del capitalista collettivo (ammesso che esista), costituiscono l'"inevitabile" per dirla con il direttore Kelvin Kelly della stagione eroica di Wired ⁽²⁾. Da questo punto di vista i sistemi welfaristici vigenti, calibrati sul lavoro dipendente tradizionale, così come hanno potuto solo al prezzo di una mutazione sostanziale contrastare il virus essendo attrezzati solo per temporanee e non catastrofiche crisi endogene ai processi produttivi (a ben guardare anche la grande crisi internazionale è stata gestita con metodi *extra ordinem*), analogamente difficilmente potranno compensare il prepotente processo di digitalizzazione con un apparato di garanzie sociali elaborato nel 900 e modellato sul sistema di "fabbrica". Come più recentemente ha affermato Thomas Piketty <<la crisi del Covid-19 ci obbliga a ripensare gli strumenti della redistribuzione e della solidarietà>> ⁽³⁾

2. Le misure anticrisi in Italia. Luci ed ombre I paesi più avanzati, come accennato, hanno in questo ultimo anno e mezzo, adottato un insieme di misure di varia natura che si sono distinte da quelle varate durante la crisi internazionale perché hanno avuto come beneficiari non solo le imprese ma, soprattutto, i cittadini: l'intenzione dichiarata è stata quella di impedire il crollo occupazionale e reddituale anche in funzione anticiclica e per ragioni di "ordine pubblico" (in senso ampio) cioè di evitare il panico e la disperazione collettiva con effetti plausibili di moltiplicazione dei danni. Si potrebbe dire che queste misure hanno oscillato nel *range* tra modalità spurie di *helicopter money* (con interventi a favore di cittadini, e/o famiglie bisognose) e

¹ Cfr. Richard Baldwin, *Rivoluzione globale. Globalizzazione, robotica e futuro del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2021, nonché, da ultimo, il volume (a cura di) E. Mingione, *Il lavoro cambia. L'impatto sociale delle trasformazioni del lavoro tra evoluzioni storiche e prospettive globali*, Fondazione Feltrinelli, Annali 2020, Feltrinelli, Milano, 2020, in particolare i contributi di C. Morini e A. Fumagalli e di A. Supiot. Cfr. anche, da ultimo, (a cura del Bin Italia) *Big data, Welfare e reddito per tutti. Siamo in rete, produciamo valore, vogliamo tutto*, Asterios, 2019. Per una difesa filosofica, in questa prospettiva, di un welfare ad-venire cfr. M. Ferraris *Documanità. Filosofia del mondo nuovo*, Laterza 2021, soprattutto l'ultimo capitolo *Redenzione: welfare*.

²² Cfr. K. Kelly *L'inevitabile. Le tendenze tecnologiche che rivoluzioneranno il nostro futuro*, Il Saggiatore, 2019

³ T. Piketty *Un reddito di base e un'eredità per tutti*, in *Internazionale* 28 maggio 2021

plurime forme di sostegni all'occupazione (sussidi per disoccupati, in Europa cassa integrazione di cui non tutti gli stati disponevano ma che hanno introdotto d'urgenza), all'insegna del mantenimento di uno *status quo ante* reddituale, finanziato dal debito pubblico, in attesa che l'emergenza passasse. Per l'Italia le misure risultano come un mix, a tre pilastri, tra il neo nato welfare degli inoccupati o sotto occupati che si ispira ad una copertura universalistica, anche se fortemente selettiva, fondata sul principio di dignità della persona e la valorizzazione dell'armamentario del diritto del lavoro della crisi con i sistemi di cassa integrazione. In mezzo gli stagionali (l'ultimo pilastro), le mille forme dell'attività saltuaria, discontinua, intermittente, ma anche di lavoro autonomo persino professionistico ⁽⁴⁾ coperti con un insieme di bonus ed indennità dal carattere ibrido tra RDC e cassa integrazione forfettarizzata, spesso dalla natura incerta o contraddittoria. Ad esempio la concessione di una indennità ai lavoratori dello spettacolo con soli 7 giornate contributive nel biennio è più una sorta di reddito di base d'emergenza per questo settore oppure mantiene ancora un ragionevole rapporto con la pregressa attività? Per le casse integrazioni è vero che, alla fine, l'utilizzazione è stata generalizzata in quanto anche i milioni di esclusi dalla barocca architettura del decreto legislativo n. 148 del 2015 che tiene insieme ben 12 gestioni della cassa integrazione (con modalità, periodi, franchigie tutte diverse) sono stati inclusi nelle protezioni che sono state anche risospinte verso trattamenti quasi uniformi attraverso una causale d'emergenza per Covid-19, ma lo sforzo finanziario è stato proibitivo (più di due terzi dei prestiti europei dello SURE) vicino ai 30 miliardi con erogazione di denaro pubblico (mentre le casse avevano, salvo quella in deroga, mantenuto un carattere assicurativo) cui certamente non può corrispondere alcun controllo significativo sull'effettiva riduzione dell'attività. Comunque una chiara allusione al superamento della bizantina e corporativa legislazione, che ora dovrà essere riformata e razionalizzata, nei limiti della praticabilità finanziaria, a regime nella prospettiva di un sostegno per le crisi economiche e temporanee ⁽⁵⁾ su basi trasparenti e più o meno uniformi, quindi sostanzialmente universalistiche. Per i lavoratori atipici, discontinui, autonomi etc. invece i meccanismi hanno funzionato piuttosto male in quanto la frammentazione e l'invisibilità delle posizioni precarie ha reso quasi impossibile includere tutti (e fornire gli aiuti in tempi ragionevoli) scontentando molti settori in un cantiere continuo di rettifiche ed inseguimento della protesta ⁽⁶⁾. Come proteggere un lavoratore intermittente con un contratto a zero ore, un appartenente ad una cooperativa dello spettacolo o del settore delle mense scolastiche, un lavoratore sportivo non iscritto all'INPS o, ancora, un somministrato di un'agenzia comandato presso un settore specifico colpito dal virus, ha costituito un rovello ed un tormento giuridico nonostante siano stati impiegati tutti gli strumenti dell'immaginazione legislativa disponibili.

Molto più efficiente ed efficace è stato il primo pilastro in virtù della provvidenziale, strategica, riforma condotta a termine nel 2019, la più importante degli ultimi 20 anni, nel campo del welfare

⁴ Circa il 70% degli avvocati pare abbia ricevuto un bonus d'emergenza

⁵ Molto discutibile è invece l'idea di mantenere per il futuro la cassa integrazione "per cessazione" dell'attività che una legislazione convulsa ha, nonostante l'abrogazione da parte del Governo Renzi, mantenuto per alcune aziende in territori difficili, visto che oggi con il RDC un disoccupato può contare in stato di *bisogno* su protezioni come il RDC che non hanno più la necessità di camuffare un rapporto di lavoro ormai cessato

⁶ A ciò va aggiunta una misura chiamata "reddito di ultima istanza" per lavoratori non coperti da cassa integrazione o da altre indennità (i famosi bonus) ed altre categorie a confine tra autonomia e subordinazione, persino ai venditori a domicilio.

(ancorché di tipo assistenziale e non assicurativo) e cioè l'introduzione del reddito di cittadinanza (RDC) di cui al d.l. n. 4/2019 convertito in L. n. 26 del 2019 ⁽⁷⁾. Grazie ad essa è stato possibile coprire una prima fascia di cittadini in gravissime difficoltà tra disoccupati, emarginati o anche *working poor*. Dopo una difficile fase di avviamento, non solo per la notevole complessità della trama normativa (la mancanza di molti decreti attuativi e la grande incertezza su taluni aspetti importanti di funzionamento nell'erogazione dei benefici) ma anche per una "narrazione tossica" della stessa da parte dei media e degli stessi fautori della legge con la stigmatizzazione dei beneficiari e l'esaltazione delle cosiddette norme anti-divano, la riforma del "welfare per gli ultimi" è progressivamente decollata sino ad avere un buon *take up* che si è incrementato nel durare della pandemia sino a interessare ben 1.500.000 nuclei familiari ⁽⁸⁾. La normativa in questione è stata messa in una sorta di "bolla", in attesa di poterne verificare gli aspetti più problematici, rilevati anche dagli studiosi, con il rientro nella normalità; gli aspetti problematici delle politiche attive e dei progetti di utilità sociale (PUC) non hanno intralciato la natura di pronto sostegno della misura posto che tali condizionalità sono state sospese. Si è quindi replicato il RDC con una sorta di "reddito minimo temporaneo" (il REM) con condizioni di accesso (patrimoniali e reddituali) più permissive, il che ha portato a coprire i bisogni essenziali di altre 300.000 famiglie. Su questo fronte non ci sono stati ritardi o gravi problemi applicativi; gli aiuti sono arrivati tempestivamente ed hanno mantenuto quel collante minimo della coesione sociale senza il quale la disperazione o forse anche la rivolta sarebbe deflagrate. La prova è che questa misura di matrice "europea" sembra piuttosto radicata su basi ormai solide (salvo le esternazioni piuttosto isolate di un ex Presidente del Consiglio) e lo stesso nuovo Ministero del lavoro ha insediato una Commissione la cui Presidente, autorevolissima studiosa della materia, ha già dichiarato più volte che è necessaria una estensione della misura come il BIN Italia aveva già richiesto all'esplosione della pandemia.

3. RDC: Come migliorare ed estendere il reddito italiano ed obbedire all'Europa.

Va ricordato che l'U.E. ha espressamente rimarcato nelle Raccomandazioni del Consiglio del 20.7.2020 che l'Italia ha potuto affrontare la grave situazione di emergenza sociale grazie all'istituto del RDC, apprezzando la sua provvisoria estensione con il REM e paventando il suo carattere a tempo <<le misure di confinamento adottate in risposta alla crisi sanitaria stanno avendo un forte impatto negativo sul mercato del lavoro e sulle condizioni sociali. Prima della crisi la situazione sociale stava lentamente migliorando, anche se il rischio di povertà o esclusione sociale, la povertà lavorativa e le disparità di reddito rimanevano elevati e caratterizzati da notevoli differenze regionali.... Il reddito di cittadinanza, del quale ha beneficiato più di un milione di famiglie nel corso dell'ultimo anno (513 EUR in media), può attenuare gli effetti della crisi. Tuttavia si potrebbe migliorarne la diffusione tra i gruppi vulnerabili. Il governo ha introdotto un ulteriore "reddito di emergenza" a carattere temporaneo per sostenere le famiglie che finora non erano ammissibili a beneficiare del reddito di cittadinanza. Anche le persone impiegate nell'economia sommersa, in particolare in settori come l'agricoltura, il settore alimentare e l'edilizia abitativa, rischiano di trovarsi di fronte a carenze nell'accesso alla protezione sociale e al sostegno al reddito.>>. Ora l'ottemperanza alle Raccomandazioni è per i paesi membri

⁷ Sul RDC cfr. (a cura di S. Giubboni), *Reddito di cittadinanza e pensioni: il riordino del welfare italiano*, Giappichelli, Torino, 2020; (a cura di G. Cavalca) *Reddito di cittadinanza: verso un welfare più universalistico?*, Franco Angeli, 2021

⁸ Per il 2021 si registra un incremento del 25% delle domande, il che ha indotto il Governo Draghi a destinare un miliardo di risorse aggiuntive con il d.l. n. 41 del 2021

condizione necessaria per ottenere le risorse previste dal *Recovery Plan*, per cui laddove si volesse restringere il campo applicativo del RDC l'Italia perderebbe i tanto agognati 209 miliardi di cui circa 90 a fondo perduto, per cui tornare indietro sembra implausibile. Le Raccomandazioni sembrerebbero imporre per l'Italia una estensione del RDC almeno tale da portare il suo campo di applicazione alle soglie di accesso del REM: il legislatore italiano ha già valutato che i sistemi selettivi per godere degli aiuti nella legge del 2019 sono troppo rigidi, in certi casi irrazionali, per renderlo davvero uno strumento di protezione di tutti i soggetti a rischio di esclusione sociale e al tempo stesso di intervento anticiclico per il rilancio produttivo, un istituto di tutela della dignità (e della libertà) delle persone nei confronti delle oscillazione produttive, delle sue trasformazioni repentine o di *shock* esogeni al sistema economico come quello che abbiamo vissuto. Inoltre, seguendo gli spunti dell' Economist, dopo dieci anni di crisi tra crescita esponenziale delle disuguaglianze e tassi eccezionali di disoccupazione o anche di sub-occupazione con l'affermarsi di varie strategie dis-retributive⁹), appare sempre più evidente che i modelli lavoristici e welfaristici tradizionali non riescono ad aggredire il cuore dei rapporti di potere nel mondo produttivo investito dalla cosiddetta "quarta rivoluzione industriale", non essendo in grado di realizzare né un riequilibrio contrattuale, né un minimo senso di sicurezza esistenziale e, quindi, di progetto lavorativo auto-scelto o quantomeno con condizioni decenti. Pertanto, senza cadere in un disfattismo irragionevole, visto che la legge sul RDC tutela, sia pure con taluni aspetti problematici, milioni di persone, occorre rafforzarne gli aspetti promozionali e protettivi in senso maggiormente inclusivo e, approfittando del grande consenso che c'è ora sul suo significato garantista, eliminarne le più significative aporie. Elencando i punti più importanti certamente discriminatoria è la disposizione che subordina gli aiuti al requisito di residenza continuativa in Italia da almeno dieci anni che mette fuori gioco proprio gli "ultimi degli ultimi" cioè i migranti, non clandestini e regolarizzati da anni. L'odiosa condizione è stata oggetto di una denuncia per discriminazione indiretta alla C.E. da parte dell'ASGI per violazione del diritto dell'Unione e la questione è, comunque, già pendente alla Corte costituzionale. Peraltro il Governo Conte bis ha già, sull'assegno unico per i figli, scelto una linea molto meno negativa per chi, non italiano, lavora stabilmente nel nostro paese con una norma sull'accesso che prevede solo tre anni di residenza. Andrebbero, poi, addolciti i criteri patrimoniali e reddituali che portano a privare di un sostegno essenziale chi ha una piccola somma in banca o anche una quota di una seconda casa dal valore modestissimo che peraltro in genere risulta difficile vendere in tempi immediati; a ciò si aggiunge che il meccanismo della prova di mezzi attraverso l'ISEE (il cui livello di compatibilità con il RDC andrebbe alzato) non è coerente con la natura della prestazione in quanto non riesce a fotografare la situazione di difficoltà in tempo reale. Anche solo per pochi euro, una nuova occupazione rischia di far perdere il beneficio sicché, nonostante le preoccupazioni occupazionali del legislatore, la ricerca del lavoro potrebbe essere non premiata (come vorrebbe il principio n. 14 del Pilastro sociale europeo). La disposizione sui PUC (programma di utilità pubblica) andrebbe o cancellata o riformata in senso volontario: dalla legge sul RDC emerge che questi PUC dovrebbero rispettare le competenze formali ed informali dei soggetti, ma in concreto la stragrande maggioranza dei Comuni italiani ha elaborato PUC che non sono compatibili con il percorso di crescita professionale del soggetto sussidiato e che ricordano (in peggio, perché gratuiti) i sinistri lavori di pubblica

⁹ Cfr. AAVV, *L'economia della promessa*, Manifestolibri, Roma, 2016.

utilità. Un punto sembra ancora oscuro e riguarda la giustiziabilità degli obblighi previsti e cioè quanto il beneficiario possa contestare la sua profilazione, l'assegnazione o al centro per l'impiego o ai servizi sociali dei Comuni, le offerte di lavoro assegnate e via dicendo e chi sia il Giudice di questi passaggi. Se si ritenesse che con l'ammissione al beneficio il soggetto abbia un diritto già perfezionato (in base ai requisiti economici), sia pure sottoposto a condizioni che maturano nel tempo e che riguardano le varie misure di attivazione, allora la competenza spetterebbe al Giudice ordinario il che renderebbe le varie procedure previste molto più affidabili secondo la logica per cui la perdita del diritto fondamentale sarebbe un'eccezione da provare rigorosamente da parte dei vari organi amministrativi competenti.

Ritengo poi che la proposta del segretario del PD, Enrico Letta, potrebbe utilmente essere recepita nella legge sul RDC costituendone una evidente estensione che, in parte, costituirebbe un'attenuazione del "familismo" dell'istituto vigente che non recepisce il principio per cui il diritto ad un "sostegno di base" dovrebbe spettare all'individuo e non al suo nucleo familiare⁽¹⁰⁾. La "dotazione originaria" per i maggiorenni è sempre stata una variante dell'idea di un reddito di base soprattutto nella tradizione del repubblicanesimo radicale USA, oggi ripresa con grande energia da Thomas Piketty, e in Italia dal Forum sulla disuguaglianza con proposte più energiche e meno selettive che sarebbero preferibili. Ma la legge del 2019 contiene anche una preziosa virtualità inesplorata: una previsione introdotta in sede di conversione autorizza un monitoraggio (su di un campione non superiore al 5%) di un RDC non condizionato agli obblighi di attivazione stabiliti dalla legge, eccetto quello di accettare una proposta di lavoro congrua. Manca ancora un decreto di attuazione, ma questa previsione potrebbe essere il germe di una significativa "via italiana" ad un reddito minimo meno dirigista e più autodeterminato, sulla scia di quanto si sta sperimentando in ogni parte del mondo, in un nuovo, coraggioso, percorso che, recuperando la *ratio* emancipatrice del *welfare* novecentesco, raccolga però compiutamente le sfide del nuovo millennio, rinunciando a subordinare la necessaria protezione contro la dilagante esclusione sociale alla ricerca di occasioni contrattuali (a cominciare dalla "subordinazione" tradizionale) di cui proprio le dinamiche tecnologiche mostrano l'obsolescenza. Una transizione (nel compromesso tra reddito di base e reddito minimo garantito) verso una nuova libertà individuale, anche di natura produttiva ed occupazionale⁽¹¹⁾. La base oggettiva per questa proiezione verso l'immaginario di questa "utopia concreta" già c'è: è la legge italiana sul RDC, un ponte verso l'uguaglianza "di base" fra tutti i cittadini, che può essere hegelianamente "superata", conservandone i tratti fondamentali garantisti.

¹⁰ Da quello che si è ad oggi capito i 10.000 euro spetterebbero solo ai diciottenni più poveri, ma la misura non sarebbe sottoposto ad alcun obbligo.

¹¹ Per questa prospettiva cfr. G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'età dell'innovazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2017; G. Allegri, *Il reddito di base nell'era digitale. Libertà, solidarietà, condivisione*, Fefè Editore, Roma, 2018.