

Reddito minimo, disuguaglianze sociali e nuovo diritto del lavoro.
Fra passato, presente e futuro.¹

Giorgio Fontana

Professore Ordinario di Diritto del Lavoro
Università Mediterranea di Reggio Calabria

Sommario: 1. Premessa. 2. La crisi del diritto del lavoro. 3. Il presente del diritto del lavoro. 4. Il reddito minimo e, forse, un nuovo diritto del lavoro. 5. Conclusioni.

1. Premessa

Il collegamento fra Costituzione, reddito minimo garantito ed Europa, che rappresenta la traccia del Convegno in cui si colloca questa relazione, è forse la migliore dimostrazione che stiamo forse finalmente e faticosamente uscendo dal regno di T.I.N.A., in cui siamo rimasti imprigionati per molti anni.² La crisi della globalizzazione è del resto una realtà e le tendenze centrifughe, che negano il mercato unico e la liberalizzazione a largo raggio dei mercati nazionali, introducendo principi protezionistici, sono divenute molto forti, forse addirittura vincenti.

Allo stesso modo, l'esplosione del problema delle disuguaglianze e del "lavoro povero", la situazione oramai "fuori controllo" del lavoro instabile e precario, rappresentano temi di riflessione che vengono sempre più spesso sottoposti ad analisi critica anche da parte della dottrina giuslavorista e, oltre tutto, confermano le contraddizioni e le difficoltà del modello di regolazione del mercato del lavoro, ispirato anch'esso, inevitabilmente, ai principi neo-liberali, che, in estrema sintesi, chiedono al diritto del lavoro di fissare il quadro giuridico-istituzionale entro il quale far funzionare le leggi del mercato.³ Si

1 Questo scritto riproduce con qualche variazione la relazione svolta dall'autore al Convegno 8-9 aprile 2019 di Cosenza, organizzato dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria, dal titolo "Costituzione, reddito minimo garantito, pilastro europeo per i diritti sociali". Proprio per questo i richiami e le note bibliografiche sono ridotti al minimo e largamente incomplete.

2 L'acronimo cela, com'è noto, la frase *This is not alternative*, utilizzata da Margaret Thatcher per indicare che la società di mercato è l'unico sistema che funziona e col tempo diventato una sorta di "motto di spirito" per definire la pretesa del neo-liberismo di essere l'unica politica economica possibile.

3 Oltre ai convegni e gli incontri che hanno come tema di discussione il problema delle disuguaglianze e della povertà, è doveroso citare il numero di Lavoro e Diritto dedicato

comincia a ripensare criticamente alle politiche di flessibilità e al loro composito *background* culturale. Anche su questo versante, la critica alla liberalizzazione e alla deregolamentazione del mercato del lavoro, pare essere presente più concretamente che in passato. Le nuove misure adottate nel corso della presente legislatura vanno collocate quindi sullo sfondo di questa crisi, che, per la sua portata sistemica, rimette in discussione anche la razionalità intrinseca degli interventi di controllo sui poteri di autonomia, che appare scollegata dalla realtà del mondo del lavoro.

In questa relazione si procederà quindi ad una rilettura della crisi del diritto del lavoro (il “passato”), si darà uno sguardo sul “presente” e poi si discuterà del reddito minimo come traccia, forse, di un nuovo diritto del lavoro.

2. *La crisi del diritto del lavoro*

1. Il ripensamento della lunga fase caratterizzata dal dominio della dottrina neo-liberale sta riattualizzando, sia pure in modo disordinato e caotico, schemi politici ed economici che erano stati forse troppo frettolosamente abbandonati. E’ molto difficile, oramai, dar conto della già ricchissima bibliografia sulla crisi, che ha prodotto un sorprendente ribaltamento di opinioni. Fra tutti gli autori e gli esponenti del pensiero economico che si sono espressi per una riconsiderazione delle politiche seguite negli ultimi decenni, vorrei qui ricordare la figura di un grande studioso come Richard Posner, uno dei rappresentanti più illustri della Law School of Chicago, che nei suoi scritti più recenti ha rivalutato, con appropriate argomentazioni, la figura e l’opera di John Maynard Keynes, che era stata screditata e messa da parte negli anni precedenti in ossequio ai principi monetaristi di Milton Friedman. E’ una lettura che mi sento di consigliare a chi ha nostalgia, per una ragione o per un’altra, per il nostro passato recente.⁴

interamente alla questione del “lavoro povero”, n. 1/2019, con gli interventi fra gli altri di Borzaga, Lassandari, Occhino, Bano, Faleri e Tonarelli-Vallauri. Su questi temi sia consentito citare i miei contributi più recenti, dal titolo *Il diritto del lavoro e le disuguaglianze. Il coraggio di cambiare*, pubblicato nel volume a cura di Olivia Bonardi, *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell’era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, Roma, 2018 e *Contratto di lavoro e giustizia nella crisi economica*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2017, 2 p. 301 ss.

4 Di Richard Posner si veda il volume tradotto in italiano col titolo *La crisi della democrazia capitalista*, UBE ed., Milano, 2014. Le teorie economiche di marca neoliberale derivate dalla “legge di Say”, scrive Posner, “con l’attuale depressione sono state smentite in maniera inequivocabile” (ivi p. 268-269). L’evidenza del nesso fra crisi e regolazione neoliberista ha condotto molti economisti a riconsiderare il pensiero e le teorie di John Maynard Keynes, la cui opera era stata praticamente dimenticata ed in alcuni casi neanche irrisa. Si veda, fra gli altri, per il rilancio del pensiero keynesiano nella teoria economica, il volume di B. W. Bateman, T. Hirai e M. C. Marcuzo, *The Return to Keynes*, Harvard University Press, 2010.

Il tramonto di questa fase e la crisi della globalizzazione scuote ora le radici stesse del modello di “capitalismo democratico” nato dopo la fine della seconda guerra mondiale, le cui basi erano state sottoposte già ad un continuo logoramento con la fine del “compromesso socialdemocratico” e con la scomparsa delle politiche keynesiane. Di questa esperienza storica, che aveva prodotto un equilibrio fra società di mercato e istanze egualitarie, il diritto del lavoro rappresenta elemento cruciale e probabilmente fondante.

Alain Supiot, nella lezione inaugurale del 29/11/2012 del suo Corso al College de France, in un’occasione quindi particolarmente solenne, affermò, sorprendendo gli ascoltatori, che “*il solo diritto assolutamente indispensabile è il diritto del lavoro*”.⁵ Con questo apparente paradosso intendeva affermare una verità tanto semplice da comprendere quanto facile da dimenticare e, cioè, che lasciare il lavoro nelle mani del mercato e della libertà del contratto, che ne è il principale strumento realizzativo, significa trattare il lavoro umano come una cosa liberamente negoziabile, il che può avere effetti negativi a lungo termine, tali da compromettere la stessa riproduzione sociale della classe lavoratrice e, in definitiva, tali da distruggere il compromesso fra democrazia e mercato. Che è quanto stiamo vedendo in questi anni e in questi mesi come pericolo non più soltanto astratto e teorico ma molto ravvicinato e concreto. Per questo il diritto del lavoro, che si contrappone alla libertà del mercato, è indispensabile più di tutti gli altri diritti; come i nostri costituenti, del resto, avevano ben compreso.

Se ne potrebbe dedurre che se il diritto del lavoro nasce certamente da un bisogno di tutela della condizione lavorativa, la sua funzione sociale è molto complessa e di non minore importanza è il suo ruolo per rendere economicamente e politicamente accettabile, e durevole, proprio lo sfruttamento del lavoro come merce. In questo, tuttavia, si crea una tensione di fondo ineliminabile, visto che queste due diverse “correnti” producono dispositivi che non sempre coesistono in modo pacifico ed armonioso. E’ lo stesso concetto che esprime, in termini più generali, Michel Foucault, quando ricorda il rapporto di continua tensione fra stato e mercato, fra l’esigenza di “produrre libertà” e quella di stabilire limitazioni a questa stessa libertà, dando vita così “...ad una legislazione formidabile, per una formidabile quantità di interventi di governo, a garanzia di quella produzione di libertà di cui si ha appunto bisogno per governare”.⁶ Proprio nel far questo, scrive Foucault nelle sue lezioni del 1978-1979, si produce la crisi di governamentalità

5 A. Supiot, *Grandeur et misère de l’Etat social*, Lezione inaugurale al College de France pronunciata il 29 novembre 2012, pubblicata da College de France et Fayard, 2013, p. 31. Sosteneva allo stesso modo Ulrich Beck oramai quasi vent’anni fa che “l’unione, sviluppatasi in Occidente, fra diritti fondamentali politici, sociali ed economici non è una sorta di <<opera pia sociale>> della quale in tempi di ristrettezze si può pensare di fare a meno” (U. Beck, *Il lavoro nell’epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino, 2000, p. 21).

6 M. Foucault, *Nascita della biopolitica, Corso al College de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2005. Qui il riferimento è alla terza edizione, 2017, p. 66-67.

del liberalismo, poiché queste misure, pur necessarie, vengono “stigmatizzate come minacce esse stesse di un dispotismo di genere nuovo”, messe all’indice come statalismo e “dirigismo” e infine rigettate. Ecco, si potrebbe dire che lo stesso genere di problemi e di contrasti ha avvinto il diritto del lavoro, che da un lato è indispensabile al funzionamento della società di mercato, garantisce la sussistenza e la formazione della forza lavoro, creando in questo modo il consenso che legittima il “capitalismo democratico”, ma dall’altro si espone alle obiezioni di chi ritiene prioritario salvaguardare le libertà economiche, come principi basilari delle nostre comunità.

Ma il diritto del lavoro, com’è noto, non è stato soltanto questo, non si è limitato a disciplinare un mercato altrimenti anarchico ed ingovernabile, ad impedire una competizione selvaggia fra imprese e a stabilire, per questi fini, una misura di limitazione del potere di autonomia. Sappiamo bene che il diritto del lavoro nel suo sviluppo storico ha incrociato, traendone linfa vitale, una corrente che affonda le sue radici in grandi culture solidariste e movimenti sociali. Se consideriamo che il diritto del lavoro nasce nel contesto di rapporti sociali che ineriscono a specifici rapporti di produzione, la sua “vocazione” democratica e redistributiva (quella che “scalda i cuori” si potrebbe dire) sorge, a ben pensare, quando si pone il problema della disuguaglianza fra le parti del rapporto di lavoro (metonimico delle classi sociali che esse rappresentano) che, ricordiamolo, è intrinseca nel rapporto di lavoro e rileva su un duplice piano: economico, registrando una situazione di inferiorità del lavoratore che non lo rende mai veramente libero nel rapporto negoziale con la controparte, e istituzionale, registrando una disparità di potere che non è un dato preesistente al diritto ma è dal diritto stesso determinata, in funzione di scopi ed interessi privilegiati rispetto a quelli che ineriscono alla tutela del contraente debole. In questo senso il diritto del lavoro può ritenersi, come sottolineò criticamente un grande giuslavorista, Gaetano Vardaro, contro ogni visione “irenica”, la *summa* o il catalogo dei poteri sul lavoro vivo, che fondano la posizione di supremazia dell’imprenditore.⁷

I modi in cui il diritto del lavoro è intervenuto per contrastare questa duplice disuguaglianza - inerente ai rapporti sociali di produzione e istituzionalizzata dal diritto - sono noti: dall’intervento incentivante e promozionale del contropotere collettivo dei lavoratori, costituito grazie al primo comma dell’art. 39 della Costituzione, alla istituzione di un rapporto peculiare fra fonti autonome e fonti eteronome, in antitesi al principio volontaristico del codice del 1942, alla creazione di limiti ai poteri e alla funzione di comando sul lavoro vivo, per citare solo alcuni degli aspetti “operativi” di questo grande progetto di emancipazione attraverso il diritto, difficilmente sintetizzabile

7 Mi riferisco al saggio di Gaetano Vardaro *Tecnica, tecnologia e ideologia della tecnica nel diritto del lavoro*, ora in *Itinerari*, a cura di A. Marchitello e L. Gaeta, FrancoAngeli ed., Milano, 1989.

in poche battute ma a cui si può rinviare come dato storico generalmente noto, come nostro *acquis*, che ha plurime sfaccettature e implicazioni, di carattere politico, giuridico, sociologico, economico, filosofico ed etico.

Si è affermata in questo modo, si può aggiungere, una linea di politica del diritto del lavoro che ha stabilito il suo baricentro sul principio di tutela del “contraente debole”, nato nel grembo del liberalismo politico, che è altra cosa rispetto al liberalismo economico.

2. Tutto questo, però, comincia a scricchiolare già fra la fine degli anni settanta e l’inizio degli anni ottanta, quando emergono fenomeni molto complessi e vengono allo scoperto quelle che Bob Hepple ha definito come “teorie regolatorie”, che assumono la responsabilità per la crescita economica come nuovo valore ordinante e, in tal senso, tendono a riportare il diritto del lavoro sotto l’egida dei mercati, mettendo in crisi la complessa trama giuridica di protezione del lavoro tessuta dai suoi diversi formanti.⁸

Smontare la legislazione del lavoro e, insieme a questa, il sistema di diritti (e soprattutto di doveri inderogabili⁹) realizzato anche grazie ad un linea comune e coerente di sviluppo delle logiche e delle dinamiche della contrattazione collettiva, è stato, probabilmente, uno dei risultati più importanti della rivoluzione culturale che ha visto ricrearsi, anche in Italia, il clima politico-culturale dell’epoca lontanissima in cui nacque l’economia politica. Le nuove idee egemoniche hanno non a caso manifestato particolare incisività sul piano dei rapporti collettivi e il ruolo del sindacato è stato indirizzato verso la moderazione salariale e cioè verso la condivisione di uno dei *mantra* della governamentalità neoliberale e soprattutto di quella sua corrente che viene designata col nome di “ordoliberalismo”, ossia il principio della stabilità dei prezzi, che esige politiche antiinflazionistiche e, quindi, il controllo molto stretto e rigoroso delle dinamiche retributive.

In definitiva si può dire, in modo forse *tranchant* ma non certo infondato, che il diritto del lavoro è stato catturato dal grande movimento che va sotto il nome di “globalizzazione”, che ha imposto una rivoluzione tecnologica ed organizzativa, ha dilatato la competizione fra le imprese a livello globale, ha rafforzato il capitale contro il lavoro, irretito nello stato-nazione.¹⁰ La libertà di circolazione (dei capitali, delle imprese e delle merci) si è imposta, come un dato ineluttabile, a dispetto di qualsiasi esigenza di protezione dei

⁸ B. Hepple, *Quattro modalità di approccio alla modernizzazione dei diritti individuali in materia di lavoro*, in *Giorn. Dir. Lav. rel. Ind.*, 2003, 4, p. 627 ss.

⁹ A. Spadaro, *Dai diritti individuali ai doveri globali. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Rubbettino ed., Soveria Mannelli, 2005.

¹⁰ Si vedano le riflessioni ancora attuali di Massimo D’Antona che attraversano praticamente tutte le sue riflessioni degli ultimi anni, la cui assenza oggi si avverte ancora più acutamente.

mercati nazionali, mentre il mondo del lavoro subiva il condizionamento implicito ed ineludibile della libertà di movimento dei fattori di produzione di valore, trasformando la forza lavoro in un nucleo non ristretto numericamente ma debole politicamente, con scarsa capacità di influenza sulla società.

Nelle sue lezioni al College de France sulla nascita della bio-politica, Foucault si è soffermato particolarmente sulla vicenda storica del liberalismo economico, considerandolo come un cambiamento fondamentale nell'arte di governare, che nasce, secondo il suo punto di vista, come problema del "minimo" e del "massimo" di governo che può essere ritenuto accettabile dalla società e dal mondo degli affari. Con la globalizzazione questo tema, che era stato per ovvie ragioni accantonato nell'epoca keynesiana, torna ad essere centrale, ma, come osserva Maria Rosaria Ferrarese, non come questione che attiene alle scelte effettuate secondo le procedure democratiche nazionali, bensì come questione che discende dalla stessa vita economica e sociale. Il problema del "governo minimo" rappresenta una delle principali questioni sul tappeto nella globalizzazione, che chiede al diritto di esaurire il proprio compito nel creare la cornice necessaria al corretto funzionamento del mercato.¹¹ Non più lo stato ma il mercato rappresenta il fattore dominante della vita sociale, ciò che determina le scelte e le tendenze comuni. Si torna a vivere, in questo modo, una trasformazione che, come agli albori dell'economia politica, vede il mercato non più rappresentare il luogo della regolazione eteronoma ma divenire una sorta di "luogo di verità" o di veridizione, come scrive sempre Foucault, che lo trasforma in un vero e proprio "tribunale economico", le cui "decisioni" sono in grado di sovra-determinare le politiche economiche degli stati e finanche dettare l'agenda delle riforme degli ordinamenti nazionali.

Nel diritto del lavoro questo problema, che definiamo dello stato o del governo "minimo" e del mercato come luogo di verità, si è posto in modo forse ancora più incisivo, tanto che è difficile riscontrare un altro settore in cui si sia operata una così intensa opera di deregolamentazione e di liberalizzazione, una "distruzione creatrice", in cui la questione della funzione ordinante dall'economia si è posta con tanta dirompenza e unilateralismo ideologico.

3. Tante sono le implicazioni, ma, probabilmente, fra le tante ce n'è una che avrà a sua volta implicazioni globali, e cioè l'oscuramento e la scomparsa (apparente, come osserva Gallino)¹² del conflitto di classe - inteso come alterità di visioni e di interessi, ma anche come legittimità della critica sociale al mercato - che costituiva il presupposto implicito della complessa trama giuridica sottesa al diritto del lavoro novecentesco e della sua

11 M. R. Ferrarese, *Promesse mancate*, Il Mulino, Bologna, 2017.

12 V. L. Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, libro-intervista a cura di Paola Borgna, Laterza ed., Roma-Bari, 2012.

stessa scelta di costituirsi come diritto “diseguale”. Il nuovo baricentro del diritto del lavoro è piuttosto la sua funzionalità o per meglio dire la sua “utilità” nell’ambito del sistema economico e produttivo, il suo presupposto ideologico la neutralità e l’ineludibilità della logica che fa di ogni uomo e dello stesso lavoratore *homo oeconomicus*; il tutto per servire adeguatamente quell’obiettivo immanente alla società di mercato che è la crescita economica. Il suo principale riferimento diviene, al posto della tutela del contraente debole, il valore dell’efficienza, che Richard Posner ha chiarito essere sinonimo di “massimizzazione della ricchezza”, trasformando il diritto del lavoro, da strumento di giustizia contrattuale, in fattore cruciale di competitività economica dei sistemi nazionali.

Si potrebbe dire che sia finito, in questo modo, il ruolo del diritto del lavoro come fattore di stabilizzazione e di legittimazione del capitalismo democratico e che, con il nuovo modello di società di mercato che Luciano Gallino ha ribattezzato come “finanzcapitalismo”,¹³ sia finita anche la sua funzione di garanzia della riproduzione della forza lavoro, come sembrerebbe dimostrare l’esplosione della precarietà e il “lavoro povero”, nella filiera della produzione di valore. Probabilmente non si è lontani dal vero affermando che il processo di “finanziarizzazione” dell’economia ha stabilito nuove condizioni e nuovi rapporti sociali, in virtù delle quali il diritto del lavoro, allineandosi a questa straordinaria mutazione del meccanismo di accumulazione e produzione di ricchezza, cessa di essere (e ritenersi) “indispensabile”, come sosteneva Supiot ripensando alla storia giuridico-politica del Novecento.

4. Ma questo cambiamento copernicano nella storia economica e sociale dell’Occidente, non poteva avvenire senza conseguenze o in modo indolore. Era del resto difficile credere - e solo i post-modernisti lo hanno fatto, sottolinea Mordacci - che cancellare la fiducia in qualunque progetto sociale e in ogni istanza di giustizia, abbandonare “le idee chiare e distinte”, rinunciare a dare un senso alla realtà e al bene sociale, illudersi che la ragione rappresenti solo un delirio di onnipotenza, potesse essere un passaggio agevole, senza diventare a lungo termine la matrice di problemi profondi ed epocali, come è poi avvenuto.¹⁴ La replica della storia lo ha dimostrato anche sul piano materiale e strettamente economico-sociale, con dati oggettivi ed inconfutabili: la crisi esplosa nel 2007 negli USA ed estesa in Europa viene oggi considerata più grave di quella del 1929 e molti ritengono che non sia affatto chiusa o superata. Più in generale, è difficile non condividere l’analisi di Maria Rosaria Ferrarese sulle “promesse mancate” del neo-

13 L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2013.

14 R. Mordacci, *La condizione neomoderna*, Einaudi, Torino, 2017; sul “post-modernismo” è indispensabile la lettura della ricerca di J. F. Lyotard, *La condizione post-moderna*, edita da Feltrinelli, 2014.

liberismo: l'illusione del *trickle-down* e la secca smentita dell'aumento delle disuguaglianze, l'affermato principio della libera concorrenza e del mercato e la realtà delle concentrazioni monopolistiche, la demonizzazione del debito pubblico e il "trionfo" del debito privato. La crisi è stata anche il momento della fine di questa ideologia, del post-modernismo e del suo illusionismo ed irrealismo. Lo stiamo vedendo: i nuovi "principi architettonici" del sistema-mondo rovesciano completamente il senso assoluto e "amorale" della libertà che era stata la grande seduzione del liberismo e si presentano parlando di sovranità, di protezione, di nazione. E' il segno della fine, la "caduta degli dei".¹⁵

Ma con il crollo della dottrina che ha governato i mercati, che ha caratterizzato il rapporto fra l'economia e le altre scienze sociali, cadono anche i suoi corollari, e certamente il diritto del lavoro non può dirsi estraneo a questo rovesciamento di valori e di priorità.

Un *fil rouge* lega, anzi, la crisi del diritto del lavoro – o meglio dire la "fuga" dal diritto del lavoro tutelare – alla crisi economica globale. Sociologi come Gallino e Streeck, economisti come Stiglitz, Piketty e tanti altri, hanno collegato la pressione sui salari, le disuguaglianze economico-sociali e il *woorking poor*, al prodursi di quelle condizioni nel sistema economico e sociale, a quel processo di sostituzione di debiti per salari, che ha poi portato all'esplosione della crisi. Non è l'unica causa, naturalmente, anche la deregolamentazione dei mercati finanziari ha fatto molti danni, ma sono fenomeni che si intrecciano.

Quanto al nostro mercato del lavoro, non può dirsi che le cose siano andate meglio e soprattutto che le prospettive presenti e future siano rassicuranti. Enrico Pugliese, nel suo ultimo libro, parla di "migrazioni della precarietà" e ci illustra una realtà del mercato del lavoro in cui anche nei settori centrali dell'economia e nei territori produttivi più forti prevale la domanda di lavoro precario e dequalificato.¹⁶ A loro volta, studiosi come Van Parijs e Vanderborght ci mostrano un futuro prossimo in cui la nuova (quarta) rivoluzione industriale e tecnologica, di cui tanto si parla, potrebbe avere un effetto "biblico" sul mercato del lavoro, provocando distruzione di posti di lavoro e ancora precarietà lavorativa ed esistenziale.¹⁷ Non si può dire che il diritto del lavoro si sia opposto a questa deriva, né che abbia preparato un'adeguata strumentazione per prevenire l'ulteriore ondata di precarizzazione che pare essere alle porte. Si tratta dunque di una realtà che merita una riflessione e soprattutto nuovi "occhiali" per vedere ed interpretare i bisogni sociali.

15 Per una lettura critica delle trasformazioni in atto v. C. Mouffe, *Per un populismo di sinistra*, Laterza ed., Roma-Bari, 2018; con un taglio più teorico e filosofico e meno legato all'attualità v. E. Laclau, *La ragione populista*, Laterza ed., Roma-Bari, 2019.

16 E. Pugliese, *Quelli che se ne vanno. La nuova emigrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, 2018.

17 P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, 2017

Forse queste analisi possono essere confutate o contestate, ma certamente vanno tenute nel massimo conto. Non si può negare che la crisi e le vicende che hanno interessato il sistema economico-finanziario dell'Occidente capitalistico hanno mostrato le basi molto fragili di questo modello di regolazione, rivelando che il nuovo potere economico-finanziario era ed è esposto molto più che in passato a crisi ricorrenti. Sono molti i segnali e le indicazioni, sul piano politico, sociologico ed economico, del declino e forse della conclusione di questa complessa fase storica.

3. *Il presente del diritto del lavoro*

1. La ricerca ad ogni costo della flessibilità del lavoro, della riconversione in senso ablativo e derogatorio della contrattazione aziendale, della riconquista di terreno dei poteri di autonomia, della legislazione attraverso norme semi-imperative, dello svuotamento, in una parola, della direttrice di tutela del “contrente debole”, è destinata, probabilmente, ad essere superata da una visione più equilibrata. Per favorire quello che sembra essere un approdo necessario, alla luce della situazione sociale e della precarietà endemica sul mercato del lavoro nazionale, è forse necessario riconsiderare le principali riforme per “modernizzare” introdotte negli ultimi anni, avendo come scopo l'alleggerimento dell'intervento eteronomo sul rapporto di lavoro.¹⁸ Riforme introdotte nel corso di un lungo ventennio, che non hanno sancito soltanto il ritorno ad una regolazione leggera, ma anche cadenzato, a ben vedere, una condizione di difficoltà per l'economia e la società italiana. Veniamo del resto da una lunga fase di interventi che hanno inciso sulla natura e sugli scopi della regolamentazione del contratto di lavoro, che sarebbe qui difficile compendiare, di cui può forse ritenersi cruciale la tendenza a modificare il ruolo e la funzione delle fonti collettive. Si è passati nel giro di qualche tempo dalla contrattazione incrementale e rivendicativa, alla contrattazione ablativa e gestoria, per finire con la contrattazione derogatoria e di “prossimità”. Passaggi che non è semplice definire, tanto più che è cambiata anche la natura dell'approccio dello stato alle organizzazione collettive e in generale il rapporto con i “corpi intermedi”, in nome di una visione maggioritaria della democrazia, che non dà più alcuna importanza al “patto sociale” che in passato aveva costituito invece la modalità privilegiata per governare il mercato e le crisi economiche. Passare da un modello centralizzato – forse troppo – ad un modello di decentramento che contiene un principio di *deregulation*, che dovrebbe o

¹⁸ Fra gli altri, per una discussione critica sulla lunga stagione della flessibilità del lavoro, si veda il volume a cura di Luigi Mariucci, *Dopo la flessibilità, cosa?*, Il Mulino, Bologna, 2006 e più recentemente, con un'attenzione maggiore alle riforme più recenti, L. Zoppoli, *Flex insecurity. La riforma Fornero (l. 28 giugno 2012 n. 92) prima, durante e dopo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

potrebbe scardinare la funzione ordinante del contratto nazionale, pare essere la traiettoria che ha interessato le relazioni industriali, in Italia e non solo in Italia (una frattura straordinaria è stata realizzata con l'art. 8 d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, scritto sotto le pressioni delle istituzioni europee, che prevede la possibilità di accordi derogatori anche *in pejus* di norme di legge o di contratto collettivo, con efficacia *erga omnes* nell'ambito dell'azienda, in una serie molto estesa di materie, ossia un superpotere del contratto aziendale in grado di creare una sorta di "stato di eccezione" in azienda, con un effetto di stravolgimento della gerarchia fra le fonti). Ovviamente, si può dubitare della ragionevolezza dell'estensione del potere derogatorio aziendalistico all'intera "disciplina del lavoro", ossia, in altri termini, della potenzialità distruttiva del principio di inderogabilità nell'ordinamento lavoristico, ma allo stato la norma è vigente e non si è data per una pronuncia della Consulta, a dimostrazione di quanto sia insicura la tutela *ex post* nei confronti di manovre legislative "spericolate" dal punto di vista del rispetto degli equilibri costituzionali e dei diritti fondamentali.

Sono molti i problemi di fronte ai quali si viene a trovare chiunque voglia costruire un nuovo diritto del lavoro. Ai primi posti metterei dunque il problema del ruolo dell'autonomia collettiva. Una delle conseguenze del declino dell'azione sindacale è stato il venir meno di uno dei caratteri tipici del modello fordista-keynesiano, ossia l'istituzionalizzazione dei conflitti,¹⁹ in cui le differenze di classe sono assunte come dato di fondo che motiva e legittima il ruolo del sindacato e la stessa contrattazione. Il ruolo sindacale si è trasformato in un fattore interno al sistema produttivo, deviando verso una funzione di garanzia e di sostegno alla competitività delle aziende sul mercato e la contrattazione una variabile dipendente della produttività e redditività aziendale.

2. Un altro problema fra quelli più difficili da affrontare è il ruolo delle riforme del lavoro assunto nel passaggio da una società ben strutturata in classi "ad una società frammentata, differenziata, individualizzata, in cui gli individui sono più lasciati a se stessi".²⁰ Il riferimento non può che essere il già citato d. lgs. n. 276 del 2003, che ha ridisegnato completamente il mercato del lavoro attraverso l'introduzione di una pluralità di nuovi modelli contrattuali di natura precaria o comunque atipica, in grado di creare una serie molto ampia di differenziazioni e possibilità di impiego flessibile della forza lavoro e di frantumare l'omogeneità e l'uguaglianza delle condizioni lavorative e dei relativi trattamenti.

Attraverso queste direttrici e tendenze, si definisce, secondo Bagnasco, il distacco dal modello di "deradicalizzazione del conflitto", che, sviluppando capacità inclusive e

19 V. M. Paci, *Aggregazioni di classe e società degli individui*, in Stato e mercato, 2010, 88, p. 60.

20 Ancora M. Paci, *ibidem* p. 60

creando una stratificazione sociale dominata da una vasta *middle class*, aveva garantito l'integrazione sociale e la legittimazione del "capitalismo democratico". Si riflette nello specchio del diritto la società degli individui, in cui il lavoratore non è più integrato tramite i meccanismi di socializzazione – ed il lavoro salariato è forse stato il più importante fattore di in tal senso – con il prevalere, in definitiva, di una individualizzazione strutturale, figlia della frammentazione dell'esperienza di lavoro e della difficoltà dell'azione collettiva.

La *flexicurity*, inaugurata dall'accordo, che oramai pochi ricordano, raggiunto nel Consiglio europeo dopo la risoluzione del Parlamento europeo del 29 novembre 2007 ed oggetto di più attenta elaborazione nell'ambito del documento preparato dal Gruppo di lavoro presieduto da Tim Wiltangen del giugno 2007²¹ - così come la cosiddetta *Lisbon Strategy*, ossia, in sintesi, la filosofia formulata dall'Europa per la lotta alla precarietà, enunciata ma mai concretamente imposta agli Stati, ha incontrato tendenze contrastanti a livello nazionale e particolarmente nella legislazione dello Stato italiano, nell'assenza di responsabilità dirette dell'Unione in campo sociale.²² Non è un atteggiamento iper-critico sostenere che essa è rimasta sulla carta e di "sicurezza", in realtà, il nostro ordinamento ne ha dato molto poco, ai lavoratori flessibili.

3. Solo per ricordare i problemi attuali, va poi citata l'eliminazione degli ultimi avamposti di "rigidità" o per meglio dire di controllo e condizionamento del potere datoriale, ad opera delle riforme più recenti e, fra queste, va ricordata l'invenzione del contratto a tutele crescenti, progettando un regime speciale in materia di licenziamento per i più giovani – i nuovi assunti – che rasenta(va) la "libertà" di recesso; paradossalmente giustificata in nome dell'occupazione, rovesciando così il significato del "diritto diseguale", visto che i trattamenti differenziati giustificati dalla posizione di svantaggio dei gruppi, dovrebbero prevedere piuttosto misure *a favore* di questi gruppi e non opportunità di un lavoro diverso e peggiore. Incidentalmente, si ricorda che sulla legittimità costituzionale del contratto a tutele crescenti è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 194/2018, respingendo la questione di costituzionalità sollevata con riferimento alla disparità di trattamento fra vecchi e nuovi assunti con una motivazione che ha sollevato non poche obiezioni o critiche, soprattutto perché ha sancito la ragionevolezza del collegamento fra "sospensione" dei diritti e obiettivi (peraltro molto aleatori) di crescita occupazionale; tesi che non ha alcuna evidenza empirica ed è contestata anche sul piano teorico e scientifico. Allo stesso tempo la Corte - affermando,

²¹ Si tratta del documento dal titolo *Flesicurity pathways. Turning hurdles into stepping stones*, pubblicato su www.europeanrights.eu

²² Su questi temi v. S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2012.

fra l'altro, la natura di fonte interposta della Carta sociale europea - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di determinazione dell'indennità risarcitoria concessa al lavoratore in caso di illegittimo licenziamento, consentendo al giudice di spaziare fra il minimo e il massimo senza dover necessariamente ancorarsi alla misura predeterminata per legge, di due sole mensilità per ogni anno di servizio del lavoratore. La vicenda registra quindi la visione molto riduttiva, da un lato, della Corte costituzionale, sul problema delle discriminazioni di carattere "soggettivo", che un tempo avrebbe forse dichiarato illegittime, tenendo conto della sua giurisprudenza storica in materia; dall'altro, la tendenza estrema della legislazione di annullare il rischio per l'impresa derivante dal diritto del lavoro (e della violazione dei suoi dispositivi di controllo) almeno in parte disapprovata dai giudici della Consulta.

5. Sempre del *Jobs Act* renziano andrebbe poi ricordata la nuova disciplina in materia di mansioni e di *jus variandi*, i dispositivi in materia di collaborazioni e, in generale, la tendenza a consentire la derogabilità ad ampio raggio delle norme di tutela sia ad opera del contratto collettivo, anche aziendale, che del contratto individuale. Soprattutto nella nuova disciplina dei contratti a termine (D.L. n. 34/2014, poi trasfuso nel d. lgs. n. 81/2015) il braccio della liberalizzazione si è mosso in modo molto ampio. L'evoluzione della disciplina dei rapporti di breve durata, la principale fonte di precarietà del lavoro, è, in verità, emblematica della parabola del diritto del lavoro. Con la riforma "Poletti" si era realizzato uno schema giuridico nel quale le previsioni a tutela della parte debole risultavano, di fatto, aggirabili e derogabili con soluzioni multiple sostanzialmente tendenti alla massima liberalizzazione delle condizioni di utilizzo del contratto. La disciplina del contratto a termine, un tempo paradigmatica della "norma inderogabile", veniva così a caratterizzarsi per la sua cedevolezza e semi-imperatività. Proprio sulla disciplina del contratto a termine è intervenuto il c.d. "decreto dignità" del Governo Conte, che ha riformulato la disciplina in senso, paradossalmente, "europeista", applicando le misure indicate dalla direttiva 1999/70/CE per impedire gli abusi nella reiterazione dei contratti a termine, in controtendenza con la liberalizzazione incontrollata introdotta dal precedente decreto.

La *ratio* della riforma è di restringere la possibilità di reiterazione dei contratti a termine (salvo alcune ipotesi in cui, ricorrendo specifiche condizioni, si ammettono ancora rapporti a breve termine); prevedendo da un lato un primo contratto a termine, purché di durata non superiore a 12 mesi, "libero" e senza giustificazioni causali, e dall'altro limitazioni all'autonomia negoziale, mediante l'onere di specificazione di "causali", in caso di superamento del limite temporale in questione o di rinnovo del contratto. A ciò si aggiunge la modifica del limite di durata massima dei contratti (passando da 36 a 24 mesi, tuttavia derogabile dalla contrattazione collettiva). Il decreto dignità opta in

sostanza per un diverso modello di intervento sui poteri di autonomia, che potrebbe però non avere l'impatto atteso, visto che la grande maggioranza dei rapporti di lavoro a termine è costituita, per il 75% circa, da contratti di durata inferiore ai dodici mesi, che restano "liberi" e di fatto senza controllo, vista fra l'altro la derogabilità degli altri limiti di carattere numerico-quantitativo.

Si è accennato ai rapporti di collaborazione non subordinati, paradigmatici della crisi regolativa del diritto del lavoro, su cui è intervenuto l'art. 2, comma I, del d. lgs. n. 81/2015 che ha posto il divieto di stipulare contratti "che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e luoghi di lavoro", i quali, in caso contrario, sono ricondotti *ipso iure* al regime di disciplina del lavoro subordinato. Recentemente, nella vicenda dei *riders* Foodora, di cui si è molto discusso, proprio l'applicazione di questa norma sul lavoro etero-organizzato ha consentito di superare un risalente orientamento che escludeva i collaboratori in questione da qualsiasi tutela, anche minimale. Ma anche questo dispositivo incontra tuttavia alcune deroghe (o eccezioni) fra le quali spicca quella relativa alle "collaborazioni per le quali gli accordi collettivi nazionali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo"; in questi casi, dunque, il contratto collettivo potrebbe produrre una sorta di effetto sanante delle violazioni dell'art. 2094 c.c., aggirando il principio dell'inderogabilità del regime di disciplina del lavoro subordinato, ponendo forti dubbi di costituzionalità alla luce del principio, affermato da alcune pronunce della Corte costituzionale, dell'indisponibilità del tipo contrattuale, per le parti contrattuali come per il legislatore (Mariucci parla di "dubbia costituzionalità" della norma).

Molto ci sarebbe da dire sull'attuale legislazione lavoristica, ma, volendo sintetizzare al massimo, mi sembra che essa registri in fondo "il passaggio da una diseguaglianza negata, nascosta, o quanto meno tollerata ad una disuguaglianza che viene invece esibita, invocata, come prezzo da pagare al soddisfacimento di interessi superiori". La differenziazione e la pluralità delle condizioni lavorative dimostra in modo molto netto che le strutture giuridiche sono cedevoli, permeabili, per nulla immuni dalla crisi dei paradigmi dello stato costituzionale e dei suoi non immutabili valori, anche se le condizioni economico-sociali sembrano indicare un piano inclinato della sicurezza e stabilità dei rapporti lavorativi e delle condizioni di vita delle classi subalterne.

In definitiva, lo stato presente del diritto del lavoro, dopo le riforme del 2003 (legge Biagi), del 2012 (legge Fornero), del Jobs Act (decreti legislativi del 2015), tanto per limitarci agli interventi più noti, è quello di una materia che è stata sottoposta ad una estesa deregolamentazione, ad una riformulazione dei suoi dispositivi di tutela e ad una ridefinizione del proprio ruolo, mentre gli interventi in una direzione opposta, nonostante

il passo in controtendenza compiuto con il decreto dignità, sono ancora tutti da fare e da disegnare.

4. Il reddito minimo e, forse, un nuovo diritto del lavoro

1. E' in questo contesto così problematico che è calata la riforma del reddito di cittadinanza, in cui si intravedono i segnali di un ritorno ad una politica di contrasto alla povertà e alla insicurezza, derivanti entrambe principalmente dal lavoro precario,²³ riforma tuttavia che da sola non può risolvere il problema delle disuguaglianze, senza una revisione delle politiche del lavoro perseguite negli ultimi anni e decenni. La riforma del diritto del lavoro resta un problema cruciale ed attuale: il reddito è una misura importante ma non può far molto per restituire potere contrattuale ai lavoratori, per affrontare la questione gigantesca della precarietà o per combattere la dispersione dei redditi di lavoro. Il tema del reddito può però essere considerato come elemento centrale e costitutivo di una nuova stagione di garanzie e tutele sociali, che finalmente si lasci alle spalle la lunga fase in cui gli interventi in materia di welfare e di diritti del lavoro erano finalizzati soltanto ad ottenere contropartite in termini di risparmi di spesa o di competitività del sistema produttivo, erano cioè interventi di carattere recessivo o adattivo.²⁴

Il reddito rappresenta del resto un provvedimento che da tempo andava adottato, visto che, come tutti sanno, l'Italia era l'unico paese dei 28 paesi europei ancora privo di una misura generale di contrasto all'esclusione sociale (nonostante il fatto che la situazione sociale del nostro paese, asseverata da tutti gli istituti di statistica nazionali ed europei, veda oltre cinque milioni di persone al di sotto della soglia della povertà).

Ricordo solo incidentalmente che il reddito, oltre ad una sua evidenza come bisogno sociale, possiede inoltre anche un'evidenza "costituzionale", ascendente all'art. 34 della Carta di Nizza, alla Carta Sociale Europea (art. 30 e 31) e, da ultimo, al "pilastro europeo dei diritti sociali", oltre ad essere sostenuto dall'ILO come esigenza universale (v. il Report del febbraio 2018).

Non si possono quindi condividere gli atteggiamenti assunti da una parte del mondo politico, che ha utilizzato argomenti tipicamente liberisti (si sono sentiti evocare argomenti che un tempo erano appannaggio dell'ultra-liberismo, come quello degli abusi

²³ Il reddito di base come strumento di lotta alla precarietà è invocato da tempo: v. ad es. G. Bronzini, *Come evitare la segmentazione del mercato del lavoro: la filosofia europea della flexicurity e i contratti a termine*, in D&L RCDL, 2008, 4, p. 118 e S. Giubboni, *Un certo grado di solidarietà: libera circolazione e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia Ce*, in RDSS, 2008, 1.

²⁴ Sul reddito di base e sulle sue diverse declinazioni, si veda G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, EGA- Edizioni Gruppo Abele, 2017.

o dell'incentivo ai fannulloni alla "fuga" dal lavoro), anche se la provenienza di queste critiche, così argomentate, dovrebbe essere estranea a questo tipo di impostazione culturale. Allo stesso modo, gli argomenti relativi al "costo" o al "finanziamento in deficit" della spesa mi sembrano assolutamente da respingere, a meno che non si voglia diventare sostenitori delle politiche di *austerity* e dei relativi pre-concetti. Vorrei ricordare a questo proposito che la spesa pubblica in Italia supera i 900 miliardi all'anno e che il finanziamento di una misura sociale così importante, che almeno in parte si autofinanzia, difficilmente può essere indicata come responsabile dello stato disastroso delle finanze pubbliche. La polemica in tal senso (che peraltro si è diretta contro il reddito ma non, in egual misura, contro il contestuale intervento definito "quota 100") fa pensare ad un non represso o recondito moto di rabbia per una misura che ha un innegabile carattere solidaristico e di sostegno. Forse pochi ricordano che il reddito di cittadinanza, denominato reddito minimo di inserimento, venne introdotto per la prima volta dal Governo Prodi nella seconda metà degli anni novanta, in via sperimentale, dopo i risultati della Commissione Onofri sulla spesa sociale, ed interessò circa il 4% della popolazione italiana e città come Napoli, Reggio Calabria, Enna, per poi essere abbandonato dal Governo di centro-destra di Berlusconi. Condivido pienamente quanto ha affermato Bronzini in un suo scritto, secondo cui "ha dell'incredibile che non siano stati la sinistra e i grandi sindacati confederali a imporre questa svolta del nostro welfare".²⁵

E' anzi questa l'occasione per riflettere sui fallimenti del "liberismo progressista" che ha preso il sopravvento nei partiti democratici e socialisti in molti paesi, fra cui l'Italia, ma anche nei partiti di centro di tradizione cattolico-popolare, spingendo queste forze politiche e sociali ad abbandonare il terreno dei diritti sociali per concentrarsi sui diritti civili, accettando passivamente la teorica neoliberale secondo cui la libertà del mercato avrebbe garantito quasi "naturalmente" un'ottimale o congrua distribuzione della ricchezza. Col risultato di cambiare sia la propria natura che i propri riferimenti sociali, enfatizzando il mito della "globalizzazione democratica" che ha prodotto la "grande regressione" che oggi presenta il conto.²⁶ Anche nel discorso sul reddito si è visto l'imprinting neoliberale nell'inconcludente dibattito "di sapore dickensiano" sull'alternatività tra diritto al lavoro e diritto a un reddito, arrivando qualcuno finanche a sostenere l'incostituzionalità del reddito perché contrario all'art. 1 della Costituzione.

Gli argomenti di tipo "lavorista" per opporsi al reddito mi sembrano d'altra parte completamente fuori gioco ed oggettivamente arretrati. L'orizzonte del pieno impiego non è né vicino né credibile ed anzi sembra prepararsi una nuova distruzione di posti di lavoro. L'analisi di Von Parijs e Vanderborght, i quali vedono come incombente la

25 Si veda l'intervista pubblicata sul sito bin-italia.org di Giuseppe Bronzini, dal titolo *Un'esistenza degna con il reddito*.

26 H. Geiselberger (a cura di), *La grande regressione*, Feltrinelli, Milano, 2017.

duplice e concomitante prospettiva della riduzione dei posti di lavoro e della precarizzazione anche nei settori centrali del sistema economico e produttivo, è condivisa da quasi tutti gli analisti. La nuova trasformazione tecnologica denominata in modo poco fantasioso Industria 4.0. (per designare la quarta rivoluzione industriale), sembra incidere sul lavoro vivo impiegato nella produzione in modo tale da far intravedere la possibilità/necessità di disancorare il reddito, inteso come mezzo/fine per il soddisfacimento dei bisogni essenziali, dal lavoro, realizzando in questo modo l'utopia marxiana (mi riferisco al Marx dei Manoscritti del 1844), ma, al tempo stesso, lasciando intravedere anche il fosco panorama di una disoccupazione di massa strutturale ed incurabile, di una nuova più profonda segmentazione del mercato del lavoro, diviso, come aveva sostenuto Ulrich Beck, fra un nucleo ristretto di lavori altamente qualificati e una massa di lavori e lavoretti precari e sempre più dequalificanti e poveri.

2. Il vero punto critico, quando si parla di reddito minimo o reddito di cittadinanza, è quindi la possibilità di un suo utilizzo per rinviare ancora la presa d'atto della crisi della regolazione neo-liberista del mercato del lavoro, utilizzando cioè il reddito per "guadagnare ancora tempo", come direbbe Wolfgang Streeck. Il pericolo è che il reddito sia considerato come una sorta di palliativo della precarietà del lavoro, garantendo il minimo vitale necessario alla sopravvivenza della forza lavoro nelle transizioni da un lavoro all'altro, oppure nelle fasi in cui la contingenza economica e il mercato esigono una restrizione della base produttiva o una riduzione delle ore lavorate, insomma in tutte le diverse situazioni in cui si verifica una contrazione temporanea del lavoro necessario. Bisogna invece comprendere che il reddito non può né essere un surrogato della sicurezza e della stabilità dell'impiego, né rappresentare una contropartita convincente e rassicurante della condizione di precarietà e delle fonti della disuguaglianza, che presentano autonome ragioni per essere contrastate, che non vengono meno e sono indipendenti dall'esistenza di misure di carattere assistenziale che si rivolgono alle fasce più povere e marginali del mercato del lavoro. Non bisogna mai dimenticare quanto grave sia la disuguaglianza nei diritti, che, come osserva Ferrajoli, "genera l'immagine dell'altro come disuguale, ossia inferiore antropologicamente in quanto inferiore giuridicamente".²⁷

Non a caso molti *maitre a penser* del capitalismo globale si sono espressi a favore del reddito, come, ad esempio, William Henry Gates III, meglio conosciuto come Bill Gates, o Ray Kurzweil, direttore di Google, o ancora Elon Musk, il nume ispiratore del nostro Renzi. In questa diversa prospettiva il reddito minimo universale potrebbe rappresentare una sorta di delizioso omaggio alle grandi *corporation*, che si vedrebbero esonerate

27 L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza ed. Roma-Bari, 2018, p. 32.

dall'obbligo di cooperare per garantire le condizioni basiche necessarie alla sopravvivenza della forza lavoro marginale, accollando allo stato quest'onere e nascondendo il conflitto distributivo come conflitto fra lavoro e capitale.

Sistemi di controllo e "disciplinari", colpevolizzazione del "povero", visto come un soggetto "da sorvegliare, indirizzare e se del caso punire", obbligo di svolgere attività "socialmente utile", condizionalità, *workfare*, rappresentano esattamente lo sviluppo di questa impostazione, in cui, con mano "compassionevole", lo stato eroga un reddito minimo garantito chiedendo in cambio al soggetto di rendersi disponibile al lavoro, di mobilitarsi e attivarsi, mentre il mercato può svolgere liberamente il suo gioco e il lavoro umano essere negoziato in base al principio dei mercati efficienti.

Nel D.L. n. 4/2019 questi aspetti sono presenti ma, prima di arrivare a drastiche conclusioni bisogna valutare questo intervento legislativo, e le sue caratteristiche, alla luce del "deserto" di iniziative finora promosse contro la povertà e la disuguaglianza (salvo il Rei, misura troppo limitata e "povera"), tenendo conto che i "cedimenti" all'impostazione più regressiva delle politiche sociali potrà essere rivista in un contesto culturale e politico più positivo. Ma, certo, non si può evitare di notare come già nell'*incipit* del provvedimento si colgano segnali di questo tipo, tanto che l'art. 1 del D.L. n. 4 descrive il RDC come "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro" e solo in seconda battuta come misura "di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale".

I requisiti del reddito nella sua versione più radicale – come reddito di base (*basic income*) – sono stati identificati (v. ad es. Fumagalli) nel criterio dell'*individualità*, della *residenza* (cioè estenderlo a tutte le persone che vivono in un determinato territorio), dell'*incondizionalità*, nel criterio dell'*accesso* (deve essere erogato, quanto meno nella sua fase di sperimentazione, a tutte le persone che dispongono di un reddito inferiore ad una soglia minima) e infine nel criterio del *finanziamento e della trasparenza* (ossia inanziato dalla fiscalità generale). In questo modo, il reddito si configura come un diritto primario per tutti coloro che vivono in un determinato territorio e può essere ricondotto alla sua funzione di remunerazione della cooperazione sociale che è oggi alla base del processo di accumulazione e valorizzazione del capitalismo contemporaneo, distinguendolo sia dalla logica tipica del *workfare* (selettivo) che del *welfare* pubblico keynesiano (universale). Soprattutto, il reddito deve rispondere a un criterio di incondizionalità e di universalità.

Da questo punto di vista, il decreto legge n. 4/2019 è una disciplina di compromesso, in cui sono presenti sia influenze di tipo più assistenzialistico, sul modello del *workfare* e spunti in direzione di un reddito di base propriamente detto.

Tanto per esser concreti, se si osserva da vicino la misura economica si ha l'impressione di un impegno non simbolico dello stato in un'ottica redistributiva e per scopi di

perequazione sociale. Il decreto prevede infatti due distinte componenti del reddito: il primo ad integrazione del reddito familiare, fino alla soglia di 6.000 euro annui, e l'altra di sostegno economico per soddisfare il bisogno abitativo, fino ad un massimo di 3.360 euro annui (art. 3), e tali condizioni cambiano per la pensione di cittadinanza, con un aumento dell'integrazione a 7.560 del reddito, riducendo l'altra componente a 1.800 mensili. Bisogna quindi ammettere che la misura del reddito è sicuramente congrua ed adeguata, essendo in grado di portare il reddito familiare quasi oltre la soglia della c.d. povertà assoluta, generalmente fissata attorno ai 10.000 euro secondo i calcoli dell'Istat.

Bisogna dire che questa misura, per la sua portata, è in grado, fra l'altro, di costituire un forte disincentivo ad accettare proposte lavorative in cui non siano rispettati i minimi salariali. In quest'ottica, il reddito è misura che incentiva concretamente la responsabilità sociale dell'impresa, e, dunque, se non può dirsi misura attuativa dell'art. 36 della Costituzione, può quanto meno ritenersi collegata con il principio costituzionale, con il diritto ad una retribuzione sufficiente e proporzionata, sotto un duplice profilo: da un lato come possibilità di stabilire un diritto al reddito che sia considerato come "retribuzione" del lavoro sociale, ossia dell'inserimento di ciascuno in una catena di produzione di valore anche al di fuori dello schema del lavoro salariato; dall'altro, come promozione del *decent work*, come indiretto condizionamento nel mercato del lavoro per promuovere la generalizzazione dei principi di sufficienza e proporzionalità – ma direi soprattutto del primo, come garanzia dei "minimi".

Può darsi, quindi, che l'opposizione manifestata da alcuni esponenti del mondo politico e confindustriale, temendo un effetto dissuasivo della propensione al lavoro, nasconda in realtà il timore di una crisi nei settori marginali dell'economia nazionale, in cui, com'è noto, i minimi salariali sono spesso una chimera e il lavoro viene retribuito in modo insufficiente. Tutto il settore dei servizi, spesso basato su una forza lavoro precaria, su "lavoretti" e condizioni contrattuali atipiche, verrebbe quindi esposto all'effetto *boomerang* del reddito, visto che potrebbe spingere i giovani e meno giovani lavoratori a rifiutare "non dignitose". Ebbene, queste preoccupazioni sono condivisibili, a patto di mettere in discussione, una volta per tutte, il dualismo del mercato del lavoro, di rimuovere il *dumping* sociale, l'eterna concorrenza sul costo del lavoro che rappresenta uno dei problemi basilari dell'economia italiana, e affrontare una volta per tutte il problema del *decent work* con norme *hard*, nel rispetto della "civiltà del lavoro".

3. Sulle condizioni di accesso al beneficio economico, sulla sua durata e sulle modalità di erogazione, vanno fatte alcune osservazioni critiche. La prima riguarda il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che dovrà stabilire le modalità di erogazione del RDC, suddiviso per ogni componente maggiorenne del nucleo familiare, mentre per la pensione di cittadinanza (riservata ai nuclei familiari in cui il componente più giovane

abbia compiuto il 67° anno di età) l'art. 3 comma 7°, modificato dalla legge di conversione n. 26 del 28 marzo 2019, prevede già la suddivisione in parti uguali fra i componenti del nucleo familiare. Una disposizione, questa, che presenta alcune evidenti criticità sul piano applicativo e una differenza di trattamento fra integrazione del reddito e trattamento pensionistico poco chiara e la cui *ratio* non è facilmente intuibile. L'altra riguarda la durata massima, pari a 18 mesi, e il rinnovo del Rdc dopo 1 mese di sospensione, mentre il regime della pensione di cittadinanza non prevede analoga sospensione. Anche questa disposizione presenta alcune difficoltà interpretative, differenziando per non chiarissime ragioni le condizioni applicative del reddito dalla pensione di cittadinanza. Se si voleva costringere gli interessati e le strutture amministrative a rinnovare l'accertamento delle condizioni familiari e reddituali, ebbene, questo scopo lo si poteva perseguire anche diversamente, senza inserire nella disciplina un fattore di indubbia insicurezza per le persone, che non hanno una prospettiva "lunga" di sostegno alla propria condizione esistenziale.

Altra disposizione che fa nascere qualche dubbio, anche di costituzionalità, è quella, anch'essa modificata in sede di conversione, che riguarda la riduzione del parametro della scala di equivalenza (in sostanza, il moltiplicatore per i componenti il nucleo familiare) in caso di componenti del nucleo familiare che si trovano in stato di detenzione o sono ricoverati presso istituti di lunga degenza o altre strutture residenziali a carico dello stato o di altre amministrazioni pubbliche, escludendoli dal computo, il che, tuttavia, vale anche per il componente "sottoposto a misura cautelare o condannato per uno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3". Si tratta delle ipotesi (previste dall'art. 7) che danno luogo alla revoca del beneficio con efficacia retroattiva ed all'obbligo di restituzione di quanto percepito, ossia la condanna in via definitiva per i reati previsti dall'art. 270-bis (partecipazione ad associazioni con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico), 280 (attentato con finalità terroristiche), 289-bis (sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione), 416-bis (associazione mafiosa), 422 (strage) e 640-bis (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale – nonché per i reati previsti dai primi due commi dell'art. 7, in caso di utilizzo di documenti falsi o di informazioni false, o di omesse informazioni, al fine di usufruire del beneficio di legge, o ancora in caso di omessa comunicazione delle variazioni del reddito o del patrimonio, anche se proveniente da attività irregolari, o di altre informazioni e comunicazioni rilevanti ai fini della revoca o della riduzione del beneficio in questione - a cui consegue l'impossibilità di richiedere nuovamente il beneficio in questione prima del decorso di 10 anni dalla condanna.

Per varie ragioni questa disposizione, che affastella in un'unica previsione diverse fattispecie penali, solleva molte perplessità, sia di opportunità che di costituzionalità, tenendo conto della disparità di trattamento che segue alla individuazione soltanto di

alcuni reati (e ciò vale sia per il caso della riduzione del parametro della scala di equivalenza che per la revoca del beneficio che si estende a tutto il nucleo familiare) mentre per altri reati, semmai altrettanto gravi, non si prevede analoga misura. Tenendo conto che la revoca coinvolge anche soggetti terzi, che sono sottoposti ad una sanzione molto pesante senza alcuna colpa o responsabilità, questa disposizione sembra in realtà una sorta di “vendetta” sociale nei confronti del trasgressore e della sua famiglia.

E’ sempre sul piano sanzionatorio che si rivela la natura “tossica”, come l’ha definita Bronzini, della “narrazione” di chi, nella compagine di governo, ha sempre mostrato ostilità nei confronti del reddito, a cui si deve forse la serie numerosissima di ipotesi tassative di decadenza dal beneficio previste dal V comma dell’art. 7 e a seguire dai commi VII, VIII e IX (ma il discorso vale anche per i successivi art. 7-bis e 7-ter), a cui segue l’impossibilità di richiedere nuovamente il RDC prima del decorso di 18 mesi dal provvedimento di revoca o di decadenza; una serie di ipotesi che dimostrano il clima di sospetto e di sfiducia nei confronti dei beneficiari del reddito.

4. L’altro punto piuttosto opaco è quello relativo ai Centri per l’impiego, che dovrebbero svolgere un ruolo cruciale nell’ambito della riforma. Allo stato la riforma è ancora priva del suo perno centrale, che, per le funzioni che dovrebbe svolgere, richiederebbe profonde modifiche organizzative e tecnologie avanzate, oltre che personale specializzato ed adeguato.

L’immediata disponibilità al lavoro e i percorsi personalizzati di inserimento al lavoro dei soggetti beneficiari e la necessaria responsabilizzazione di tutti i componenti del nucleo familiare, fanno comprendere che la soluzione adottata, anche a seguito della legge di conversione, è una soluzione di compromesso. In particolare, bisognerebbe riflettere sul ruolo della famiglia, che diventa, nell’ambito del programma definito dall’art. 4 come Patto per il lavoro, una sorta di ente di controllo del comportamento dei singoli e in particolare dei giovani. Criticamente si potrebbe osservare come dietro queste numerose disposizioni, in cui la legge esige un comportamento conforme e orientato all’osservanza della norma da parte del singolo, ma con sanzioni a carico di tutti i familiari, si nasconde una forma di condizionamento e di repressione affidata alla famiglia dei comportamenti individuali trasgressivi o devianti, come il rifiuto a rendersi disponibili e pronti al lavoro (da cui possono ritenersi esonerati soltanto i giovani “frequentanti un regolare corso di studi”, le persone “con carichi di cura..di minori di anni tre” o di altri familiari con gravi disabilità, ed altri soggetti specificamente indicati dalla norma).

Gli obblighi previsti dal comma VIII dell’art. 4 non si esauriscono, poi, nell’accettazione di almeno tre offerte di lavoro “congrue”, ma si dipanano in una lunga serie di adempimenti burocratici e di “percorsi” non meglio precisati, imposti al soggetto beneficiario senza che gli stessi siano concordati e valutati congiuntamente, per adattarli

alle specifiche esigenze soggettive. Le proposte di lavoro, che rappresentano il fulcro del sistema di orientamento e di inserimento al lavoro e che il soggetto è tenuto ad accettare pena la decadenza del beneficio, sono tre, ma solo nella prima fase, visto che l'art. 4 comma VIII lettera b, punto 5), prevede che in caso di rinnovo del reddito esse si riducano ad una; concetto ripreso e rafforzato dal comma IX, lettera c), in cui si prevede che "in caso di rinnovo del beneficio...è congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta".

Anche in questo caso, si potrebbe desumere da questa disposizione la non chiarissima finalità del progetto legislativo, che sembrerebbe mirare, oltre che al contrasto alla povertà e al sostegno reddituale delle fasce marginali del mercato del lavoro, alla mobilitazione della forza lavoro e all'attivazione dei soggetti, soprattutto rendendoli disponibili alla mobilità territoriale. Da questo punto di vista, se valutato in un'ottica meridionalista, il dispositivo in questione potrebbe addirittura ritenersi controindicato, o almeno tale da produrre risultati contro-intuitivi, tenendo conto che stimolare ancora l'emigrazione dei giovani dal Sud, vuol dire provocare un ulteriore "svuotamento" nell'area meridionale del capitale sociale (che è dato dalle risorse umane) di cui ancora dispongono questi territori; dopo un periodo, oltre tutto, in cui le spinte migratorie si sono ingrossate e sono state considerate da studiosi qualificati come uno dei maggiori problemi sociali ed economici di questa parte del paese.²⁸ Significa, in altre parole, aggravare il differenziale di sviluppo fra il meridione d'Italia e il resto dell'Italia, o quanto meno essere indifferenti alle conseguenze dello sviluppo dualistico, che solo per un breve periodo, nella storia repubblicana, era stato veramente combattuto e in parte sconfitto.

I termini indicati dalla legge (v. comma IX art. 4) entro cui l'offerta di lavoro può considerarsi congrua e, soprattutto, il meccanismo di riduzione ad una della proposta lavorativa in caso di rinnovo del RDC, dopo i primi 18 mesi, con la decadenza dal beneficio per tutto il nucleo familiare, sembra creare dunque un meccanismo ambivalente, da un lato di incentivo al lavoro e di sostegno al reddito, dall'altro di controllo sociale dell'esercito di riserva, soprattutto di quella fascia del mercato del lavoro non più attiva o di quei giovani che si pongono in modo critico, negli stili e nei comportamenti di vita, nei confronti del lavoro salariato, disponendoli o meglio obbligandoli alla mobilità territoriale senza limiti sul territorio nazionale. L'ideale del lavoro come libera espressione creativa della personalità dell'uomo cede il passo all'obbligo di immediata disponibilità al lavoro e soprattutto, si ripete, alla mobilità (che diventa veramente, come ricorda Foucault, l'unica risorsa che possiede il lavoratore) in cambio della garanzia della sussistenza per la propria famiglia.

²⁸ Basta leggere il volume di Pugliese e la ricca bibliografia che lo corredo.

5. L'altro punto critico della riforma legislativa è certamente quello relativo alla individuazione dei requisiti soggettivi, come previsto dall'art. 2 del D.L. n. 4/2019, che tradisce un'ispirazione che potrebbe definirsi, senza esagerazione, "segregazionista" e "sicuritaria". I requisiti in parola sono collegati a) alla condizione di cittadinanza, residenza e soggiorno, b) ai requisiti reddituali, c) al "godimento di beni durevoli" e infine d) ai precedenti penali del richiedente.

Quest'ultimo aspetto, introdotto in sede di conversione del decreto (prevedendo come requisito soggettivo "la mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, nonché la mancanza di condanna definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3") sembrerebbe in contrasto proprio con l'obiettivo del recupero e del reinserimento nel lavoro di soggetti esposti più di altri al rischio della disoccupazione e alla povertà, configurandosi pertanto come sanzione aggiuntiva per questi soggetti.

Altro punto critico, certo più importante, è però quello riguardante il requisito relativo alla cittadinanza, residenza e soggiorno, prevedendosi, per il "componente richiedente il beneficio", in via cumulativa, che sia "in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo"; inoltre, che il soggetto in questione sia "residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo" (v. art. 2, comma 1) lettera a), così come modificata dalla legge di conversione n. 26/2019).

Questi requisiti così restrittivi non solo indicano, da un certo punto di vista, l'esistenza di forti remore a considerare su un piano di uguaglianza la condizione del cittadino e del non-cittadino, ai fini del godimento di un diritto sociale fondamentale qual è (o dovrebbe essere considerato) il reddito minimo, ma indicano pure un ben chiaro progetto o quanto meno mostrano l'indifferenza per l'emarginazione e la segregazione della fascia più marginale del mercato del lavoro – quella dei "poveri assoluti" che non hanno diritto ad alcun sostegno del reddito – ai quali è richiesta un'attesa molto lunga per accedere alla garanzia di sopravvivenza che assomiglia più all'espiazione di una pena che ad un requisito soggettivo.

Questa restrizione potrebbe tuttavia essere giudicata non coerente con i principi costituzionali e con le Carte dei diritti, in particolare con l'art. 14 della Convenzione europea e con l'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. I precedenti della Corte di Giustizia Europea (sent. *Kamberay* del 2012) ma soprattutto della Corte Edu (da ultimo sent. *Bélané Nagy c. Hongrie* del 13/12/2016) sono del resto eloquenti. Anche la

nostra Corte costituzionale ha in più occasione enunciato orientamenti che potrebbero essere in rotta di collisione con requisiti così restrittivi in materia di prestazioni sociali, enunciando un principio di diritto (v. ad es. la sentenza n. 306/2008, riguardante l'indennità di accompagnamento) secondo cui è possibile “subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni – non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza – alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata; una volta, però, che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini”.

Questo principio è stato più volte ribadito. Si veda la sentenza n. 187/2010, che si è pronunciata sul requisito della carta di soggiorno per ottenere l'assegno sociale per l'invalidità civile, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione che richiedeva il possesso di tale requisito sul presupposto della natura di questa erogazione in quanto “destinata non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo di sostentamento, atto ad assicurarne la sopravvivenza”, sulla scia della giurisprudenza della Corte Edu, secondo cui “ove si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al sostentamento della persona, qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi dalle condizioni soggettive finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione” (v. sent. Staic ed a. del 6/7/2005). Ancora, sulla stessa falsariga, la sent. n. 329/2011, con cui la stessa norma venne dichiarata illegittima in relazione all'indennità di frequenza prevista dalla l.n. 289/1990, e successivamente la sent. n. 40 del 2013. Infine, sulla stessa linea si veda pure la sentenza n. 22/2015 e la sent. n. 230/2015, ove si afferma il principio secondo cui “l'attribuzione di un non proporzionato rilievo alla circostanza della durata della permanenza legale nel territorio dello Stato, risulta, d'altra parte, in contrasto con il principio costituzionale – oltre che convenzionale – di eguaglianza sostanziale (art. 3 Cost.): essa, infatti, appare idonea a compromettere esigenze di tutela che, proprio in quanto destinate al soddisfacimento di bisogni primari delle persone invalide, appaiono per sé stesse indifferenziabili e indilazionabili sulla base di criteri meramente estrinseci o formali; sempre che, naturalmente, venga accertata la sussistenza degli altri requisiti richiesti per il riconoscimento del beneficio e sempre che – nell'ottica della più compatibile integrazione sociale e della prevista equiparazione, per scopi assistenziali, tra cittadini e stranieri extracomunitari – il soggiorno di questi ultimi risulti, oltre che regolare, non episodico né occasionale”.

Recentemente, tuttavia, va rammentato che con la sentenza n. 50/2019, depositata in data 15 marzo 2019, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma che subordina il godimento per gli stranieri dell'assegno sociale alla titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, ritenendo l'assegno sociale un'erogazione che non è volta al soddisfacimento di bisogni primari o posta a garanzia della stessa sopravvivenza del soggetto, pertanto sottratta al divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 della Convenzione e naturalmente dall'art. 3 della Costituzione. In modo poco convincente, la Corte ha ritenuto che non può considerarsi né discriminatorio, né manifestamente irragionevole, "che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale, che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età". Secondo la Corte "tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.)"; concludendo poi nel senso che "rientra dunque nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano. Pertanto sotto nessun profilo può ritenersi violato l'art. 3 Cost. con riferimento a quegli stranieri che invece tale status non hanno". La sentenza sembra, in particolare, non considerare la manifesta irragionevolezza che deriva dal subordinare l'assegno sociale al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, posto che quest'ultimo viene concesso solo se si ha un reddito di importo pari all'assegno sociale stesso (euro 5.824,91).

Questo orientamento, se riproposto, potrebbe rappresentare un indirizzo in grado di erigere una barriera in entrata nel nostro sistema di protezione sociale, ivi compreso il reddito di cittadinanza per i non cittadini e gli stranieri, creando nel mercato del lavoro un dualismo ancora più radicale fra un settore, coincidente con i lavoratori "nativi", garantito quanto meno nelle condizioni di sussistenza di base, ed un settore marginale, costituito dalle fasce più povere, prive di diritti e ghettizzate, escluse dall'ambito di applicazione di queste tutele fondamentali.

Il punto fondamentale (e discriminante) è la natura del reddito: se venisse considerato alla stregua di una misura rivolta alla soddisfazione di un "bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale", non potrebbe, in nessun caso, riproporsi lo stesso ragionamento fatto nella sentenza n. 50/2019, con riguardo all'assegno sociale, per il quale si è ritenuto legittimo, perché rientrante nella discrezionalità del legislatore, prevedere requisiti molto severi. Diversamente è piuttosto difficile che la conclusione possa essere altra, ossia più favorevole e meno selettiva, visto

che le condizioni previste dall'art. 2, comma 1°, lettera a) perché lo straniero possa accedere ai benefici di legge sono le stesse previste per l'assegno sociale (permesso di soggiorno e residenza continuativa per 10 anni). Ma in realtà, anche l'assegno sociale è, al pari del reddito di cittadinanza, una misura di sostegno, nello specifico a favore degli anziani in condizioni economiche disagiate ("stato di bisogno economico") e con redditi inferiori alla soglia prevista dalla legge (che per il 2019 è fissata in misura notevolmente al di sotto della soglia di povertà stabilita dall'Istat). Dunque pare difficile che il reddito possa essere considerato alla stregua di una misura diretta a soddisfare un "bisogno primario", secondo questa giurisprudenza, in caso di valutazione da parte della Corte della legittimità costituzionale e della ragionevolezza dei criteri selettivi.

La questione, sommariamente esposta, è in verità indicativa del clima culturale presente nella società, che sembra contagiare finanche le sue più alte espressioni, com'è la Corte costituzionale, che dovrebbe svolgere una funzione di garanzia e tutela dell'uguaglianza, in relazione alla quale ogni eccezione, deroga e/o deviazione dovrebbe essere sottoposta ad uno scrutinio molto severo, sotto il profilo della ragionevolezza delle giustificazioni esposte dal legislatore, così da rappresentare veramente un'eccezione nell'ordinamento, specialmente quando si tratta di misure di protezione sociale e ancora di più quando sono in gioco esigenze fondamentali di tutela della condizione delle classi subalterne, le più colpite dalla crisi economica. Ed invece proprio la crisi economica sembra diventare, in questa giurisprudenza, la ragione giustificatrice che legittima un peculiare "rigore" selettivo, l'esclusione dal sistema di protezione sociale dei non cittadini e degli stranieri, i nuovi poveri "assoluti", ai quali non è dato nemmeno invocare le misure basilari contro il "baratro" dell'emarginazione sociale. Eppure condizioni così selettive e dure come quelle previste dalle norme in questione (permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo + residenza continuativa per almeno 10 anni) sono una contraddizione eclatante nell'ambito di interventi che, per altro verso, vorrebbero avere uno scopo inclusivo, redistributivo e di contrasto alla povertà, che mal si conciliano con qualunque limitazione "soggettiva" e con criteri così discriminatori e severi.

Bisognerebbe quindi riconsiderare, innanzitutto, l'importanza e, anzi, l'essenzialità della protezione sociale estesa a tutti coloro che vivono in uno stato di bisogno, di cui evidentemente si danno diverse "pesature" e valutazioni, a dimostrazione del disorientamento morale in questa fase così problematica, che non risparmia nessuno. Le misure di contrasto alla povertà, che impedisce il diritto ad una vita dignitosa, rappresentano la risposta ad un bisogno che va considerato come "primario", vale a dire ineludibile, per il cittadino come per il non cittadino, per lo straniero come per il nativo, che non tollerano discriminazioni; ed anche a voler ammettere la discrezionalità legislativa in materia, non potrebbero e non dovrebbero ammettersi requisiti tali da contraddire la stessa *ratio legis* ed escludere irragionevolmente persone stabilmente

residenti sul territorio italiano, che pure contribuiscono sotto diversi profili allo sviluppo e alla crescita economica di tutta la comunità nazionale.

6. Anche se ci sarebbero molteplici argomenti ancora da trattare, un'ultima osservazione vorrei fare sulla questione che sta proprio in questi giorni interrogando gli studiosi e gli analisti, riguardante la scarsa adesione al RDC, che registra un numero di domande molto al di sotto delle aspettative. Questi dati hanno immediatamente dato fiato al solito *refrain* sul lavoro nero, ritenendosi che il motivo principale di questo parziale insuccesso sia dovuto al fatto che i lavoratori "invisibili" si asterebbero dal fare domanda per non incorrere nelle sanzioni di legge, che comportano sanzioni penali molto pesanti. Se questo è vero, ed è certamente vero in parte, bisognerebbe chiedersi le ragioni di questa crescita abnorme del lavoro irregolare, che rappresenta la più secca smentita di uno degli argomenti preferiti di chi ha promosso le "riforme" del mercato del lavoro, ossia la tesi secondo cui, eliminando i fattori di rigidità "in uscita", si sarebbe ottenuta, fra l'altro, l'emersione dei rapporti "invisibili" e irregolari. Questi dati dovrebbero far riflettere piuttosto sul modo in cui è considerato il lavoratore "in nero", di cui la legge si occupa soltanto per punire la devianza e sanzionare la trasgressione della norma, senza alcuna previsione di interventi di recupero, senza che venga garantito alcun supporto al soggetto e alla sua famiglia, senza alcuna differenziazione fra le tante, possibili ipotesi di "falsificazione" della propria condizione personale, agglutinando in una stessa previsione penalmente rilevante (dotata di una sanzione durissima che può arrivare fino ad una condanna a sei anni di reclusione), fatti di diversa gravità ed importanza. La condizione del lavoratore irregolare diviene così, in un certo senso, una "colpa", una condizione di trasgressione della norma che vede il lavoratore protagonista e artefice della violazione, e non, invece, vittima e parte lesa. Le abnormi conseguenze dei dispositivi di controllo e sanzione previsti dalla legge sono tali, dunque, da dissuadere molti poveri a fare domanda, con un effetto di esclusione anch'esso in contrasto con lo scopo insito in queste misure. Eppure c'erano sicuramente alternative, per evitare la possibilità di un atteggiamento opportunistico ed elusivo da parte di tanti lavoratori irregolari, come quella di inserire nell'ambito dell'intervento legislativo sul reddito misure per l'emersione. Resta l'amara considerazione di un'immissione, nell'ambito di un progetto di riforma sociale di portata epocale per il nostro paese, di tendenze e correnti antitetiche, che guardano alla condizione di disagio con diffidenza, alla devianza in modo punitivo, alla attivazione dei soggetti come ad una sorta di "mobilitazione totale" che richiama alla mente il lavoratore militarizzato di Ernst Jünger.

5. Conclusioni

1. Il reddito di cittadinanza, con tutte le sue anomalie ed ambiguità, si inquadra tuttavia in una politica sociale che vorrebbe differenziarsi dal passato, staccandosi dalla corrente post-keynesiana che ha dominato la scena negli ultimi anni e decenni, in funzione tuttavia non della ripresa di politiche solidariste e “umaniste” ma per erigere nuovi steccati, separatismi ed esclusioni. Bisogna prendere atto che il “protezionismo” rappresenta oggi la risposta al fallimento delle politiche di deregolamentazione e liberalizzazione del mercato del lavoro, e, fra le sue varie direttrici, c’è sicuramente una retromarcia rispetto a queste oramai vecchie politiche, che si sono raccolte nel tempo sotto l’ombrello del richiamo all’aulico concetto della flessibilità del lavoro. Come è avvenuto in passato con l’ascesa del neo-liberalismo economico, anche in questo caso, le nuove correnti sembrano prediligere gli interventi sul diritto del lavoro, che rappresenta uno dei campi elettivi di impegno e di intervento. Il messaggio che giunge dalle prime esperienze di governo, in Italia e in USA, pare essere abbastanza chiaro. Il protezionismo forse combatte la precarietà ma per tornare al vecchio dualismo del mercato del lavoro, costruendo “muri” difensivi attorno al settore centrale dell’economia, in cui si collocano per lo più i “nativi”, con la promessa di far cessare le politiche che hanno portato sull’orlo del collasso la *middle class*, a cui viene contrapposta la fascia marginale, l’affluente del bacino di manodopera che un tempo veniva definita come “esercito di riserva”, in cui sono ghettizzati ed emarginati, impegnati in una dura lotta per la sopravvivenza, soprattutto i lavoratori migranti e gli abitanti delle aree più depresse, esclusi dal “nuovo” patto sociale, i nuovi “dannati della terra” direbbe Franz Fanon, la cui unica risorsa (e speranza) è la mobilità. Si tratta di una politica che, probabilmente, si accorda con la nuova “globalizzazione competitiva”, in cui sembra venir meno l’ossessiva ricerca del mercato unico mondiale, la liberalizzazione *toto corde* dei sistemi nazionali, in favore di un rafforzamento del potere delle élite nazionali, o per meglio dire di una nuova “santa alleanza” con i ceti medi, esclusi o danneggiati dalla globalizzazione democratica di clintoniana memoria.

Se si deve - come si deve - rifiutare la logica segregazionista e dualistica del protezionismo, non per questo va tuttavia riabilitato il vecchio, fallimentare modello liberista, la linea che abbiamo visto svilupparsi con incredibile continuità dagli anni novanta in avanti di scomposizione e frammentazione del mercato del lavoro in un ventaglio variopinto di figure lavorative e di condizioni differenti, il cui tratto comune e caratteristico è la precarietà e il diffondersi del “lavoro povero”. Al di là di ogni aspetto etico-morale e di ogni soggettiva visione ideologica, non c’è economista che non metta in guardia dal ripercorrere scelte e strade del passato, che riproporrebbero le stesse condizioni che hanno determinato l’esplosione di una crisi economica globale, creando il pericolo di una nuova, ancor più deflagrante, crisi economica e sociale.

Il “ciclo” della globalizzazione liberista si è del resto compiuto. Quando il salario medio di un lavoratore cinese o turco diviene comparabile con quello di un lavoratore greco o di un lavoratore del Sud Italia, si può dire che la globalizzazione, la liberalizzazione e l’apertura dei mercati, il gioco della concorrenza, hanno oramai raggiunto il loro obiettivo e che il campo di gioco è (quasi) perfettamente livellato. A questo punto, è forse maturo il secondo movimento che descrive Karl Polanyi, la difesa della società dopo gli anni del predominio del mercato e della sua ideologia.²⁹

2. D’altra parte, anche a non voler considerare adeguatamente queste problematiche, l’emergere di nuovi equilibri e nuove tendenze globali, la situazione presente nel nostro paese dovrebbe suggerire una riflessione sui cambiamenti che vanno introdotti nelle politiche del lavoro.

Il recentissimo rapporto sul mercato del lavoro del CNEL, presentato il 4 febbraio 2019, è molto chiaro nel definire il “lavoro povero” come uno dei problemi più seri del nostro paese.³⁰ Non è un caso che i ricercatori che hanno realizzato il Rapporto si interrogino sul fatto che “paradossalmente, dopo la crisi, all’aumento dell’occupazione non ha fatto seguito una contestuale riduzione delle disuguaglianze, così come era successo nelle precedenti crisi economiche”. Il fatto è – spiegano - che “la crescita occupazionale ha visto crescere i contratti a tempo determinato e il lavoro part time (spesso involontario), con l’effetto che molti lavoratori si ritrovano occupati per pochi mesi nel corso dell’anno e con orari ridotti, non riuscendo così a difendere un reddito da lavoro dignitoso”.

Si può citare a questo proposito Atkinson, uno dei maggiori studiosi delle disuguaglianze. Una delle cause che comunemente vengono ritenute influenti sulla disuguaglianza è la “perdita di potere negoziale” dei lavoratori, che, a sua volta, è figlia dell’indebolimento di questi ultimi “nella bilancia dei poteri fra lavoro e capitale”. Il lavoro precario ha rappresentato il principale vettore di questo ribaltamento dei rapporti di forza. Ecco perché fra le proposte che Atkinson ha messo a punto per combattere disuguaglianza e povertà, un ruolo cruciale spetta al bilanciamento del potere negoziale fra lavoro e capitale.³¹

Storicamente il diritto del lavoro è stato uno dei protagonisti della critica all’ideologia liberale, è nato per contrapporsi al mercato. Ma poi si è trasformato in uno dei principali strumenti di regolazione per la competitività, cambiando radicalmente la propria

29 Il riferimento è ovviamente all’opera di K. Polanyi, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino, 1974.

30 Il rapporto è pubblicato sul sito del Cnel.

31 Anthony Atkinson è sicuramente uno degli studiosi più importanti e noti del problema delle disuguaglianze. Fra i suoi tanti lavori si veda *Disuguaglianza. Che cosa si può fare*, Raffaello Cortina ed., 2015

“missione”. Ora è tempo che ritrovi il suo punto di equilibrio. La precarietà lavorativa, e comunque l’insieme delle politiche di tipo recessivo che si sono affermate in passato, diventano punto cruciale ed ineludibile di riflessione. Lo impone l’ormai diffusa consapevolezza delle responsabilità ascrivibili alle politiche di precarizzazione del lavoro, come “acceleratore” delle disuguaglianze e fattore di blocco e stagnazione del sistema economico, visto il collegamento fra “flessibilità” e indebitamento, visto che proprio la “finanziarizzazione” dell’economia si è profilata, nella società “consumeristica”, come contrappeso alla contrazione dei salari e più in generale dei redditi da lavoro.

Il diritto del lavoro, che tanto ha fatto in passato per garantire alle imprese ampi margini di libertà organizzativa e negoziale, di unilateralismo e capacità competitiva, è chiamato ora a dire la sua sui problemi sociali della nostra epoca e a dare il proprio contributo critico, occupandosi, con lo stesso impegno con cui si è occupato dei problemi della produzione, dei problemi distributivi e di equità e giustizia dell’ordinamento lavoristico. Una riflessione va fatta ed è oramai ineludibile, sulle politiche del lavoro del passato, a partire dal pacchetto Treu del 1997, fino al *Jobs act*, scritto da economisti convinti di poter curare i “fallimenti” del mercato attraverso ulteriori dosi di flessibilità, deregolazione e liberalizzazione del mercato del lavoro, quando questa “terapia” veniva messa in discussione proprio da chi l’aveva creata, come ci spiega Posner, fra gli altri. L’intervento di ridisegno del diritto del lavoro dimostra una completa sottovalutazione del problema della precarietà, che ha procurato la quasi scomparsa della *middle class*. I protagonisti di questa fase politica non si sono resi conto che dopo aver assorbito i duri colpi provocati dal decreto legislativo n. 276 del 2003, dopo aver dovuto metabolizzare la riforma Fornero nel 2012, il mercato del lavoro difficilmente poteva sopportare un’altra *deregulation*, che è stata invece imposta dapprima con il decreto Poletti, liberalizzando completamente i contratti a termine, e poi ancora con i successivi decreti legislativi del 2015, soprattutto con il contratto a tutele crescenti, caricando ancora sulle spalle dei giovani il “peso” della flessibilità del lavoro (senza che la ri-regolazione dei contratti di collaborazione, l’altra fonte inesauribile di lavoro precario, potesse dirsi un’adeguata contropartita o una “mossa” in grado di invertire la tendenza).

In conclusione, si dovrebbe forse riprendere con convinzione e sostenere con piena consapevolezza il ruolo del diritto del lavoro, senza mai dimenticare, naturalmente, che “*that labour standards have a crucial role in ensuring that market integration and economic development proceed in such a way as to ensure the long-run, dynamic competitiveness of economies*” (Deakin e Wilkinson). C’è bisogno di una paziente opera di decostruzione del mito della flessibilità e una ri-regolazione in funzione del valore dell’uguaglianza. Credo che tutta la comunità giuridica sia chiamata a far questo. Non è più pensabile estraniarsi dai problemi distributivi e continuare a pensare che il problema sia solo quello di garantire “un campo di gioco livellato”, ossia le “pari opportunità” e i

“meriti”. Come ha scritto Chantal Mouffe in un suo libro recente, bisogna ridare senso ed importanza alla coabitazione e al rapporto di reciproca compenetrazione dei principi liberali con i principi democratico-egualitari, con le pratiche egualitarie e con la sovranità popolare, ridotti entrambi a mero simulacro dalla scomparsa degli “spazi agonistici di confronto fra progetti differenti di società”, che è l’anticamera della post-politica (o della post-democrazia, come sostiene Colin Crouch) ma anche, forse, del post-diritto del lavoro.

Bisogna ascoltare chi, come Alain Supiot, ci indica il pericolo sempre presente, particolarmente nel diritto del lavoro, della “*réduction sociologique du droit à un instrument de pouvoir, ou sa réduction économique à un instrument d'allocation efficace des ressources*”; perché questa visione riduttiva del diritto del lavoro, da cui viene espunta ogni tendenza a realizzare un principio di giustizia distributiva, è non soltanto un errore metodologico o di prospettiva ma, oggi più che mai, si pone in contrasto sia con l’etica che con i bisogni sociali.

In un piccolo recente volume edito in Francia dal titolo “*Pour ou contre le revenu universel*” a cura di Guillaume Allègre e Philippe Van Parijs, Van Parijs ha sostenuto che la proposta di un reddito di base universale ed incondizionato “*avait l’ambition de fournir une alternative radicale au capitalisme existant qui soit autre chose que l’utopie néolibérale de la soumission au marché et que l’utopie paléo-socialiste de la soumission à l’Etat*”.³² Probabilmente il reddito di cittadinanza italiano non risponde a questo progetto, ma è un passo in avanti - un bicchiere mezzo pieno direbbe Bronzini - l’inizio di un cammino che vedrà ancora cambiamenti di traiettoria e forse ci farà conoscere luoghi inesplorati.

32 G. Allègre, P. Van Parijs, *Pour ou contre le revenu universel?*, PUF ed., 2018.