

Il reddito minimo garantito alla luce del "pilastro sociale europeo "

1. Il 27 novembre al Vertice sociale tenutosi in Svezia, come proposto dalla C.E. nella Comunicazione del 27.4.2017, si è siglata una *Joint Declaration* sul pilastro sociale europeo ad opera dei tre Presidenti del Consiglio, del P.E. e della stessa Commissione. La dichiarazione offre un lungo ed articolato Preambolo riassuntivo e ricostruttivo di tutti gli avanzamenti compiuti dall'Unione in campo sociale e delle competenze (di varia natura) che questa può vantare nel settore e, nella parte finale, spiega quali siano le ragioni profonde per riprendere un percorso che la crisi economica internazionale (e quella legata all'euro) hanno interrotto se addirittura- secondo alcuni- invertito di senso. Poste le premesse giuridiche, istituzionali, economiche e sociali la Dichiarazione offre 20 principi (in certi casi anche diritti in senso stretto cioè pretese con un carattere sufficientemente determinato o determinabile) che l'Unione e gli Stati dovrebbero raggiungere in campo sociale, articolati su tre assi tematici convergenti: "eguaglianza di opportunità e di accesso la mercato del lavoro", " eque condizioni di lavoro", " protezione ed inclusione sociale". Si tratta di un territorio già in gran parte presidiato dalla Carta dei diritti fondamentali (ad esempio il diritto all'educazione ed alla formazione permanente e continua di cui al primo principio corrisponde all'art. 14 della Carta e via dicendo), ma si nota uno sforzo nella formulazione di criteri di filosofia pubblica regolativa più ampi ed inclusivi rispetto alla codificazione della Carta (che mira ad un elenco esigibile, in linea di massima, avanti le Corti) cui corrisponde, in alcuni casi, anche una definizione (come diremo per il reddito minimo garantito, RMG) più esatta e precisa del diritto in gioco. La Dichiarazione chiude una complessa operazione aperta dal Discorso sullo Stato dell'Unione del 2016 di J. C. Juncker con la quale si prometteva di riaprire un dibattito sull'Europa sociale ed il suo modello in vista della definizione di un pilastro di diritti e principi, bagaglio comune del cittadino europeo. Seguiva una Comunicazione che ha aperto una consultazione nel corso della quale il PE ha adottato una Risoluzione molto netta e coraggiosa nel rivendicare protezioni più forti in campo sociale secondo una logica di convergenza dei vari modelli nazionali verso un superamento delle politiche di *austerità* ⁽¹⁾. Il 27.4.2017 la C.E. adottava una Dichiarazione sull'*European social pillar* (con valore anche di Raccomandazione) nella quale si indicavano i 20 principi pertinenti cui accompagnava, come in un gioco di incastri, vari documenti sulle fonti europee del "pilastro", sulla creazione di un di monitoraggio dei progressi i compiuti verso la realizzazione in concreto dei principi, un Documento *Reflection paper on the future of social europe* ⁽²⁾ in genere trascurato dai commentari delle vicende europee, lo schema della *Joint Declaration* (poi siglata come detto). Il primo passo concreto, dal punto di vista legislativo, è stato l'avvio di una consultazione con le parti sociali per l'approvazione di una Direttiva di conciliazione tempo di vita e di lavoro, cui si aggiunge la notizia di un compromesso con il PE in ordine ad una revisione dell'importante direttiva sui distacchi dei lavoratori con una più decisa affermazione del criterio di uguaglianza di trattamento tra lavoratori distaccati e non. Ora che il processo è concluso sembra possibile fare qualche sommaria considerazione.

2. E' piuttosto diffuso, soprattutto nella sinistra vicina ai sindacati, un certo scetticismo ⁽³⁾ sulla Dichiarazione che, sebbene sia un Testo molto brillante nel sintetizzare ed accorpere

¹ Cfr. Sulla Risoluzione del P.E. <http://www.bin-italia.org/europa-sociale-nuova-risoluzione-reddito-garantito/>

² https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-social-dimension-europe_en

³ Cfr. S. Giubboni *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in Quaderni costituzionali n. 4/2017, pp. 953 ss. F. Durante, *Lavoro e Welfare: il sindacato e il Pilastro europeo dei diritti sociali*, in Rivista delle politiche sociali,

attorno a 20 meta-principi le migliori esperienze europee lavoristiche e di protezione sociale, tuttavia non scioglierebbe il nodo di Gordio delle competenze in questo settore, non assegnando agli organi dell'Unione un ruolo definito in modo da colmare quelle fratture e quei divari tra le esperienze nazionali che la *governance* sovranazionale in questi anni non ha saputo fronteggiare e- secondo alcuni- ha addirittura provocato. Per essere sintetici se sino ad oggi i "signori della solidarietà" sono rimasti gli stati (muovendosi la competenza dell'Unione a macchia di leopardo e con alcuni tabù davvero imbarazzanti come quello sulle retribuzioni o lo sciopero), e pur dichiarando il Trattato di Lisbona (art. 4 TFUE) la *social policy* come una competenza "condivisa" tali rimangono anche alla luce della Dichiarazione in assenza di una strategia definita di interventi legislativi (salvo quello cui si è accennato) su aspetti cruciali del *welfare* e dei rapporti lavorativi. Ci si affida alla buona volontà degli stati che, forse, verranno monitorati più strettamente riguardo l'effettività di alcune protezioni primarie ma non verranno costretti a "diventare virtuosi" (un caso per tutti la plateale disobbedienza italiana in materia di RMG). Certamente il punto da cui partire è comprendere come si siano rivelate infondate le speranze della seconda Convenzione (ribadite con il Trattato di Lisbona) in ordine all'evoluzione dell'Europa sociale incentrate su tre elementi. In primo luogo la convinzione che un *restatement* dei valori e degli obiettivi dell'Unione (avvenuta a Lisbona) avrebbe determinato di per sé ad una maggiore determinazione nell'utilizzare al meglio quelle competenze che in sostanza erano già previste dal Trattato di Amsterdam, poi confermate prima a Nizza e poi a Lisbona salvo qualche rettifica delle maggioranze per l'approvazione delle direttive sui "minimi di trattamento". La seconda, legata alla prima, era che l'approvazione della Carta di Nizza (che comprende tutte le più significative protezioni sociali conosciute in Europa) e la sua applicazione in tutte le Corti sotto la guida della Corte di giustizia avrebbe determinato una spinta alla convergenza e fusione delle strade nazionali con una pressione giudiziaria dal basso verso soluzioni comuni legislative. La semantica dei diritti fondamentali mal sopporta, infatti, confini e conflitti di attribuzioni. La terza è che il Metodo aperto di coordinamento, formalizzando un dialogo istituzionale di confronto, conoscenza e selezione di *best practises* per il raggiungimento di obiettivi condivisi, avrebbe portato gli stati, anche nei settori ove mancava una competenza dell'Unione ad una convergenza sotto la guida e la sorveglianza della Commissione. Sebbene si trattasse in realtà di un progetto non banale e di una certa astuzia (anche costituzionale) la crisi economica (e dell'euro) dal 2008 in poi ha mandato in frantumi quei sogni precipitando gli stati indebitati nel rientro dai deficit o nelle operazioni di salvataggio dai pericoli di *default*: il che ha generato a sua volta una frattura sociale piuttosto radicale in campo sociale tra un Sud costretto ai sacrifici ed un Nord che invece ha potuto conservare i tratti caratteristici dei propri *welfare* con prestazioni significative e, talvolta, generose. La Carta di Nizza, sebbene agita nei Tribunali come limite per le politiche di *austerità*, non ha potuto fronteggiare queste dinamiche da un lato per la sua impostazione "tecnica" che ne prevede l'applicabilità solo rispetto al diritto dell'Unione ed al diritto nazionale attuativo del primo (art. 51) non, quindi, in via generale e dall'altro lato perché per le operazioni di salvataggio ad opera del MES la Corte di giustizia ha ritenuto non invocabile la Carta in quanto si tratta di un Trattato internazionale. L'architettura imperfetta, che è alla base del sistema euro, non ha consentito di fronteggiare la crisi con azioni in positivo dell'Ue (solo con la Presidenza Juncker qualcosa si è fatto) mentre da parte federalista si era invocata una politica di investimenti comuni ivi compresi gli aspetti di valorizzazione del capitale umano. Il metodo aperto è diventato lettera morta in quanto i paesi sono sembrati, soprattutto in campo sociale, abbandonati al loro destino. Mentre la risposta sul piano sociale sovranazionale è apparsa fiacca, se non inesistente, le regole della sorveglianza macro-economica si sono imposte univocamente generando diffuse critiche su un'Europa che sanziona

e punisce, ma non è capace di agire in positivo, sviluppando quella coesione che è premessa ed al tempo stesso fine del processo di integrazione. E' in questo scenario, che dovrebbe, finalmente, preludere alle necessarie riforme istituzionali con la "costituzionalizzazione" delle regole costruite nel tempo attorno all'"euro" che va letta la Dichiarazione e ancor prima la Comunicazione della CE.

3. Ora è ben vero che il Testo non è mai esplicito se per realizzare quanto previsto si debbano riformare i Trattati (tuttavia si rivolge prioritariamente ai paesi dell'eurozona) o meno, e nemmeno su quale sia il ruolo dell'Unione e quale quello dei paesi membri. Ma a me sembra che si tratti di una scelta obbligata posto che il previsto riordino della zona euro ancora non è davvero entrato in agenda e che appare evidente che il motore di un auspicabile passaggio di fase sarà necessariamente l'asse franco-tedesco, cui spetta prefigurare i contorni del rilancio del "progetto europeo". Alla Dichiarazione va il merito di avere riportato in agenda la questione sociale in Europa e di avere elaborato un solenne pro-memoria per coloro che si metteranno alla testa della riscossa federalista (dopo l'ultima fase di più o meno efficace resilienza) che dovranno dare una risposta costituzionale e regolativa ai passaggi di questa (4).

Sintetizzando principi, iniziative concrete e i vari documenti si può dire che il focus del *pillar*, quale si è delineato in questi mesi, è su questi punti: il diritto ad una tutela per tutti in caso di disoccupazione che sembra dover andare oltre i confini dei rapporti subordinati stabili e quelli autonomi con rapporti continuativi (qui si allude chiaramente ad un "sistema unico europeo" sul quale persino l'Italia ha proposto una ipotesi praticabile); il secondo è l'accesso anche per i lavoratori atipici e gli operatori su internet (qui il riferimento alla *sharing* ed alla *digital economy* è esplicito) alle prestazioni di welfare attraverso innovativi sistemi di contribuzione sociale che sappiano captare ed identificare l'apporto produttivo delle attività che più sfuggono ai meccanismi classici di rilevazione e consentano la portabilità di quanto versato nel passaggio tra i vari settori. Terzo un salario minimo continentale, definito stato per stato ma secondo parametri continentali, che in qualche modo sia operativo anche per i non subordinati. Infine politiche attive per tutti, ma in una nuova accezione promozionale, non coercitiva e workfaristica, che includa soprattutto la valorizzazione degli *skills* digitali. Infine un'enfasi molto forte e recisa su un *adequate minimum income* (si aggiunge l'*adequate* alla definizione tradizionale). Insomma almeno sulla carta una piattaforma credibile che potrebbe rimuovere anche lo scetticismo imperante sulle potenzialità emancipative della *sharing economy* liberandone le potenzialità creative ed anticipanti, senza condurre i suoi operatori nei vetusti e retrivi modelli del lavoro salariato (e della loro connotazione "neo-schiavistica" se vogliamo seguire una lunga tradizione di critica radicale che da Karl Marx arriva a Yan Moulier, volendo passando per il giuslavorista Gaetano Vardaro). Seguendo le indicazioni ribadite anche recentemente da Adalberto Perulli (5) si tratterebbe di scegliere, quindi, nell'ampio set di misure elaborato per fini di giustizia sociale nei decenni dal giuslavorismo soprattutto europeo (set ampliato con la *flexicurity* in una sinergia tra tutele nel mercato e nel contratto cui ovviamente si dovrebbero aggiungere quelle prerogative che il diritto Ue offre ai consumatori, agli utenti della rete, agli inventori e via dicendo) quelle più idonee e meno invasive (che garantiscano soprattutto protezioni "basiche"), lasciando poi al settore della *sharing economy* gli spazi per un'elaborazione collettiva ed in via contrattuale dei propri bisogni. Per questa svolta sovranazionale spingono, come già accennato, le scelte già in campo di alcuni stati tra i quali proprio quelli "guida" come la Germania (con la sua disciplina specifica sui lavoratori digitali) o la Francia con le norme della *Loi Travail* molto originali proprio sulle piattaforme, in particolare quella "elastica" sulla responsabilità sociale di queste. Se questi paesi sapranno indicare una strada per il rilancio del "sogno europeo" è certo che mireranno (eventualmente

⁴ Cfr. G. Bronzini, *European social pillar. Luci ed ombre*, in *L'Unità europea* n. 6/2017

⁵ A. Perulli, *Lavoro e tecnica nell'età di Uber*, in *RGL*, n. 2/2017

per un gruppo di stati pionieri) a soluzioni comuni che rimuovano le ragioni (anche giuridiche) della paura per l'innovazione nella direzione di un nuovo garantismo più inclusivo e promozionale delle *capabilities* dei soggetti e delle loro autentiche aspirazioni.

4. Tuttavia, indipendentemente da come in concreto finirà la complessiva vicenda dell'*European social pillar*, la solenne *Joint Declaration* ed i tanti Documenti preliminari (tra i quali quello con cui il 27 aprile la Commissione ha reso noto le sue proposte che ha valore di Raccomandazione) ha reso più forte e chiara ("senza se e senza ma" oseremo dire) la posizione dell'Unione in ordine al reddito minimo garantito che , addirittura, nel Testo del 13.11.2017 ed in quello precedente del 27.4. viene migliorato e di molto (rispetto alla formulazione piuttosto generica dell'art. 34 della Carta di Nizza) nella sua stessa definizione : il diritto stabilito dall'art. 14 della *Declaration* recita infatti " everyone lacking sufficient resources has the right to adequate minimum income benefits ensuring a life in dignity at all stages of life, and effective access to enabling goods and services. For those who can work, minimum income benefits should be combined with incentives to (re)integrate into the labour market". E' quindi evidente l'enfasi posta nella *Declaration* sull'aggettivo *adequate* come connotazione necessaria del *minimum income*, cui si aggiunge un esplicito riferimento al diritto di accesso a beni e servizi primari (evidentemente con forme di tariffazione sociale) mancante nella Carta di Nizza senza il minimo accesso alla condizione al lavoro, neppure " congruo" rispetto alle competenze personali: si parla solo di " incentivi " al reinserimento che è l'esatto opposto di "condizionamento". Non sembra casuale che nel documento sul futuro dell'Europa sociale già ricordato la C.E. abbia salutato l'avvio in tanti paesi Ue di forme di sperimentazione di strumenti di sostegno al reddito a soggetti in difficoltà ma non condizionate all'accettazione di offerte di lavoro (6). Va aggiunto che il P.E., la C.E. ed il Cese nei vari Documenti approvati in questi mesi sul *pillar* (7) hanno già ammonito gli stati che non riconoscono un reddito minimo *adequate* a provvedere con urgenza alle necessarie riforme con la fortificazione delle misure riconosciute. Insomma, almeno da questo primo confronto sul rilancio dell'Europa sociale, una cosa risulta ben chiara: tutti i paesi devono garantire la dignità essenziale dei loro cittadini secondo quei parametri europei che sono già stati identificati nel

⁶ Sul punto cfr. G. Bronzini, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 2017 ; ed il monumentale P. Van Parijs, Y. Vanderborght, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, Il Mulino, 2017

⁷ Da ultimo va segnalato il Rapporto approvato a larga maggioranza il 5 gennaio del 2018 dal Comitato per gli affari sociali dell'assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa (<http://www.bin-italia.org/consiglio-deuropa-adotta-risoluzione-sul-reddito-base/>) . Pur essendo il Rapporto ovviamente di natura puramente orientativa si esprime una chiara visione secondo la quale " A minimum living income is a cornerstone provision of a human-centred social system. It is indispensable in order to reverse the trend of widening inequalities and growth in poverty which undermine the human dignity of those most sorely affected and the social cohesion and stability of society as a whole " (punto 52). In questa chiave il Rapporto insiste sull'urgente necessità di armonizzare le discipline nazionali alla luce degli indicatori già offerti dall'Unione e dal Parlamento europeo anche per evitare forme di turismo sociale: "To counter social dumping and "social benefits tourism", all European States have a common interest in gradually harmonising their social provisions. To this end, they need to consider using the same methodology and benchmark indicators for determining the level of entitlements that would enable those most in need to enjoy a decent standard of living. Countries could therefore make a better use of 'at-risk-of poverty or social exclusion' indicator (ARPE) developed by the European Union. This corresponds to 60% of the national median net equivalised disposable income (after social transfers), an indicator which is used by several European institutions for reference together with markers on severe material deprivation³⁸ and on persons living in households with low work intensity" (punto 53). Si tratta di una convergenza da attuare subito, anche alla luce delle disposizioni della Carta sociale europea (art. 30 e 31), mentre vanno al tempo stesso studiate ed ulteriormente le forme di introduzione di un reddito di base o di *European dividend* , corrisposto almeno in parte dall'Unione europea attraverso forme di tassazione sovranazionali, come suggerite in questi anni soprattutto da Philippe Van Parijs, almeno a copertura - per tutti ed in modo incondizionato- di una parte dei *basic needs* (circa 300 euro per ogni cittadino dell'Unione); la discussione aperta dalla Commissione europea sul *social pillar* potrebbe, per il Consiglio d'Europa, essere l'occasione di rilanciare questo confronto nel quadro generale della fortificazione del processo di integrazione anche nella dimensione sociale (punto 50). Pertanto la visione del Report è molto aperta e flessibile chiedendo nell'immediato che tutti gli stati convergano sul rispetto nei loro sistemi di reddito minimo garantito di alcuni parametri già da tempo consolidati (gli unici coerenti con la Carta sociale europea) e che contemporaneamente vada avanti la discussione su un orizzonte più avanzato come quello del reddito di base. Un Documento importante anche se banalmente si osserva che nei fatti il Documento si rivolge solo ai paesi che aderiscono all'Unione (oltre Norvegia, Svizzera, Islanda e pochi altri) e certamente non parla a stati come la Russia o la Turchia e che, quindi finisce, con il richiedere un rilancio dell'Unione più che del Consiglio d'Europa su questo prioritario fronte.

1992 (reiterati fra l'altro con una nuova Raccomandazione): l'allargarsi di zone di disagio sociale è vista come un'intollerabile violazione degli impegni presi con la Strategia 20-20 e, aggiungerei, come l'alimento principale delle risaie del populismo nazionalistico, il che l'UE (soprattutto dopo la Brexit) non può più consentire che accada. Si tratta forse di poco (almeno sino ad oggi) ma che tratteggia in modo in equivoco la devianza italiana rispetto ai parametri sovranazionali con l'iniquo, indecente e paternalistico Reddito di inclusione, una vergogna che potrebbe costare caro al "bel paese" se si metteranno in atto quelle misure che la C.E. ha già proposto per rafforzare la *governance* dell'euro per cui si sanzionerebbero, con l'esclusione dai fondi di coesione, quegli stati che non rispettano platealmente gli obiettivi della Strategia 20.20 (che dovrebbero ridurre il numero dei poveri del 20% mentre l'Italia lo ha incrementato negli ultimi 8 anni di oltre tre milioni, la percentuale più alta tra i 27 paesi) attivando - nel caso italiano - provvedimenti dall'impatto trascurabile cui si aggiungono forme di controllo inutilmente crudeli e vessatorie. Insomma siamo stati avvertiti per tempo.