

BASIC INCOME

“ Non c’è niente di più spaventoso di una società fondata sul lavoro, rimasta senza lavoro”

Hannah Arendt

Questioni terminologiche

Per *basic income* intendiamo “un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo di risorse né esigenza di contropartite” (Van Parij, Vanderborght 2006, p. 37). Questa proposta costituisce “un programma politico radicale mirato a implementare la giustizia sociale”(Offe, 2005 p.15); pur implicando trasformazioni assai profonde, non solo nelle modalità produttive oggi egemoni ma anche negli stili di vita contemporanei, si presenta tuttavia come una “utopia concreta”, se non altro perché, almeno in una zona del pianeta, si è già realizzata, pur nello sfruttamento di condizioni di finanziamento che non sembrano però generalizzabili (¹). Sviluppando analiticamente il concetto si arriva così a fermare sei caratteristiche essenziali: si tratta di un a) trasferimento monetario, b) erogato periodicamente, c) dallo Stato o da altri Enti pubblici, d) agli individui, e) indipendentemente dalle loro condizioni economiche e f) dallo loro disponibilità a offrire in cambio un qualche tipo di contributo lavorativo (Del Bò 2005, p. 87; Del Bò 2004). La traduzione in italiano di questa nozione è alla base di alcune incomprensioni; in genere si usano come sinonimi i termini di “reddito di cittadinanza”, “reddito minimo universale”, “reddito universale” (AAVV 1997) o anche *ius existantiae* o *ius ad vitam*. Queste formule dovrebbero restituire soprattutto le due ultime caratteristiche prima ricordate: l’incondizionatezza e l’universalità dell’attribuzione patrimoniale, mentre si può discutere sull’aggettivo “minimo” (che in italiano potrebbe essere sostituito con “adeguato”), in quanto una somma concessa per il solo fatto di essere un cittadino costituisce un diritto “di base”, non necessariamente compreso in erogazioni minimali, richiedendosi piuttosto che essa sia idonea a raggiungere i fini richiesti, e cioè garantire la dignità essenziale del soggetto che lo riceve.

Tuttavia il dibattito contemporaneo in materia e le stesse istituzioni di moltissimi paesi conoscono numerose altre definizioni come “reddito sociale minimo”, reddito minimo di inserimento” (²), “salario di cittadinanza”, “reddito minimo garantito” (come il *Revenue minimum garanti* in Lussemburgo), *bolsa social*, con le quali si intende in genere l’attribuzione solo a chi ne ha effettivamente bisogno di una prestazione in denaro per combattere la povertà, il rischio dell’esclusione sociale e proteggere la dignità del soggetto in difficoltà, subordinata quasi sempre non solo al test del bisogno, ma anche all’accettazione di un’offerta di lavoro o all’inserimento del soggetto in programmi di studio, formazione o più generale di attivazione delle capacità produttive individuali. Si tratta, come vedremo in seguito, di una misura che ha acquisito in questi ultimi anni, un ruolo di cruciale importanza all’interno delle politiche europee sulla *active inclusion*, varate nel quadro della Strategia europea dell’occupazione e della cosiddetta *Lisbon Agenda*, ma che è presente oltre che nei paesi occidentali più sviluppati anche in altre zone del pianeta come il Sud-america (circa trenta milioni di brasiliani vivono di *bolsa social*) o l’Africa meridionale.

¹ Nello Stato USA dell’Alaska ad ogni cittadino è attribuito un reddito di 2.000 dollari mensili, senza condizioni o obblighi di sorta, risorse finanziate con i profitti petroliferi. Un’attribuzione del genere fu per un lungo periodo garantita anche ai residenti a Berlino ovest, durante il regime di divisione della città, all’evidente scopo di compensare gli abitanti per l’isolamento della capitale ed evitarne lo spopolamento. Le ragioni della prima esperienza sono da ricercare nell’idea di un titolo originario delle comunità locali a godere dei benefici che derivano dalle risorse naturali

² Come l’RMI introdotto dal Presidente Mitterand in Francia, oggi in parte sostituito con il *Revenue de solidarité active* o la breve esperienza italiana del reddito minimo d’inserimento del primo Governo Prodi, contributo di lire 400.000 concesso in alcune zone pilota di maggiore malessere sociale, “sperimentato” per alcuni anni e lasciato poi decadere

Dovrebbe essere quindi evidente il complesso rapporto (che può essere di implicazione, ma anche di opposizione) che lega le due polarità concettuali (Fumagalli 2001) sul quale si insisterà qui di seguito; il reddito sociale minimo può essere visto come una anticipazione del *basic income*, realizzando di questa più radicale prospettiva un passo iniziale limitato ai più bisognosi anche per ragioni di bilancio, o può, in alcune sue forme di più aspro e netto condizionamento (in alcune soluzioni drastiche di *workfare*), costituire il suo opposto (Gobetti, Santini 2009). Mentre il *basic income* vuole restituire la libertà al cittadino di essere l'artefice della proprie scelte, anche lavorative, alcune forme di induzione forzata dei disoccupati, alimentati con un sostegno al reddito, ad accettare una qualsiasi *chance* di impiego negano quelle finalità, raddoppiando- anche a livello di *welfare state*- le costrizioni, spesso irrazionali anche dal punto di vista produttivo, del sistema occupazionale.

Va però avvertito che la questione più urgente è distinguere tra le due aree concettuali (tra le quali corre indubitalmente una certa "aria di famiglia") e studiare le interrelazioni pratiche tra di esse; dal punto di vista terminologico infatti spesso si usa, in Italia e altrove, in modo abusivo il termine reddito di cittadinanza⁽³⁾ per erogazioni minime e condizionate sia rispetto al test del bisogno (in alcuni casi estremo) che alla disponibilità al reimpiego, visto che l'espressione ha una più forte tonalità emotiva e che comunque allude ad una prima forma di intervento sullo *ius existentiae*, parametrato realisticamente sui margini consentiti dai bilanci in tempi di crisi.

Controverso, a parere di chi scrive, è se la garanzia dello *ius ad vitam* debba necessariamente concretarsi nell'erogazione di una somma di denaro; i teorici del reddito di cittadinanza in genere propendono per questa esclusività essendo il denaro il bene fungibile per eccellenza e costituendo quindi un'attribuzione monetaria il più chiaro ed univoco simbolo di una comune appartenenza ad una comunità politica. Tuttavia in linea teorica non si vede perché, a scelta del soggetto, non si possa invece poter optare per modalità di partecipazione (economica) collettiva a beni pubblici o per altre soluzioni meno individualiste, sulla base di una valutazione condivisa di "equivalenza" tra somma in denaro spettante come reddito di cittadinanza e bene sostitutivo di questa (Bascetta, Bronzini 1997). I fautori del "reddito sociale minimo" in genere vedono con favore una forma di integrazione tra sostegno monetario e aiuti di altra natura (soprattutto sul fronte del diritto all'abitazione o attraverso la cosiddetta "tariffazione sociale agevolata"), in coerenza con l'obiettivo di una lotta all'esclusione sociale condotta sinergicamente su tutti i fronti del *welfare state*, oggi richiesta dalle politiche europee di *flexicurity*.

Genealogia del *basic income*

L'idea di un diritto ai "mezzi vitali" (*ius existentiae*) non è di certo nuova. Fu già avanzata da Bertrand Russel, dai Fabiani, dai Fourieristi, da Thomas Paine ed argomenti a suo sostegno possiamo trovarli persino in Hegel o in Kant. Si può, anzi, osservare che questo nesso tra comunità politica e soddisfazione dei bisogni primari è, sin dal sorgere della civiltà occidentale, attestato dall'uso dei pranzi in comune nelle antiche Sparta o Atene (nell'antica Grecia il *symbolon* era la tessera per partecipare alla distribuzione pubblica di beni) o nell'introduzione della *lex frumentaria* nella Roma repubblicana (Nicolet 1980).

Ma è indubbio che la vera fortuna di questo concetto si è avuto solo nella seconda metà del ventesimo secolo, investendo in modo penetrante non solo il dibattito teorico, ma la realtà profonda delle istituzioni sociali. Dalla fine degli anni 70 i più autorevoli studiosi di questioni sociali delle più varie tendenze, da Ralf Dahrendorf a Antony Giddens, da Zygmunt Bauman a Ulrik Beck da Claus Offe a André Gorz (dopo uno spettacolare mutamento di indirizzo) da Alain Caillé a Bruce Ackerman, da Philip Pettit a Carole Pateman hanno declinato, nel contesto di visioni del mondo molto differenti, la tesi del riconoscimento dello *ius existentiae*. Neocomunitaristi e

³ Come nel caso della legge campana sul reddito di cittadinanza; mentre la legge laziale sul reddito garantito è certamente più corretta ed onesta nella sua intitolazione

necontrattualisti, liberali conservatori e teorici della terza via, post-modernisti e teorici dell'economia del dono, interpreti del pensiero di Adorno e di quello di Sartre hanno finito per convergere sull'intollerabilità di società in cui l'accesso ai *basic needs* non è visto come una prerogativa essenziale dell'individuo.

La vera premessa di questa esplosione del tema risiede nella vittoria sulle forze nazifasciste. Con essa il tema della dignità dell'uomo ha trovato, nel secondo dopoguerra, una nuova energia costituzionale, tanto da aver fatto parlare di un ritorno al giusnaturalismo. Persino Hans Kelsen, alfiere del giuspositivismo, difese la legittimità del Tribunale di Norimberga in base a principi "non scritti" di diritto naturale. Ne sono conferma sul piano nazionale la Costituzione di Bonn che poggia su questo valore (art. 1) e su quello internazionale la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che menziona la dignità sia nel preambolo "*Considerato* che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo" che all'art. 1. Sul piano sociale gli artt. 22 e 25 della Dichiarazione richiamano la necessità della garanzia di risorse sufficienti per condurre una vita decorosa, così come il Patto ONU del 1966 (art. 11) sui diritti socio-economici (mai accettato però da USA e G.B). Si tratta di una "svolta" che, in realtà, solo negli ultimi anni è stata adeguatamente concettualizzata come un processo di "costituzionalizzazione della persona", cioè di progressiva strutturazione del reticolo dei diritti fondamentali attorno alla dimensione personale nelle sue diverse connotazioni concrete ed individualizzanti, nel superamento della soggettività astratta di diritto cara al giuspositivismo, ma al tempo stesso anche di una nozione storica e troppo distante dalle contraddizioni sociali di eguaglianza tipica del giusnaturalismo tradizionale (Rodotà 2007).

Tuttavia queste prime affermazioni dello *ius existentiae* ⁽⁴⁾ si trovano in Testi che, pur di altissimo contenuto morale, sono in genere ritenuti puramente indicativi e nel complesso non chiarificano il rapporto tra tale diritto e quello al "lavoro", se insomma ci si rivolge al cittadino o al disoccupato momentaneo e/ involontario. Anche i nostri più insigni costituzionalisti, le cui interpretazioni delle norme del Testo del 48 hanno portato a privilegiare i lavoratori subordinati come fruitori della prestazioni di sicurezza sociale, come Costantino Mortati hanno promosso concezioni riparatorie del reddito di base per non essere riuscita la Repubblica a garantire ai disoccupati o inoccupati il "diritto al lavoro" (Prosperetti 2008).

Il tema del *basic income* conosce un più deciso decollo solo all'interno della discussione che si dipana con gli anni 70 sulle condizioni istituzionali di sfondo di una società giusta, promossa con il capolavoro del filosofo di Harvard John Rawls "Una teoria della giustizia" (Rawls 1982), con il quale il mondo accademico fu immerso prepotentemente nelle tematiche del cosiddetto neo-contrattualismo.

Prescindendo dalle posizioni di Rawls (mutate nel tempo) lo sforzo di questa corrente nel suo insieme per fissare i presupposti, anche di ordine sociale, di una cittadinanza democratica autentica, moralmente giustificabile, finiva per porre al centro dell'attenzione non solo le istituzioni del *welfare state*, ma il suo principale scopo: la cosiddetta *freedom from want*, la tutela di un "minimo vitale" per proteggere la dignità di ognuno e così assicurare condizioni accettabili di eguaglianza di opportunità e quindi di partecipazione al gioco sociale e democratico. Proprio il filosofo di Harvard a pag. 242 del suo così influente testo introduce il concetto di "minimo sociale" cercando di stabilire dei criteri per fissarne le caratteristiche e le soglie eticamente accettabili. Persino il diverso e per certi versi opposto approccio "dialogico" di Bruce Ackerman al tema della "giustizia sociale" finiva in quegli anni con il convergere nell'identificazione di "livelli minimi che devono essere ricevuti da ogni cittadino, sotto pena di un verdetto di incostituzionalità" (Ackerman 1984). Questa linea di riflessione filosofica-istituzionale si è però saldata con gli studi sul *welfare state* europeo

⁴ E' comunque significativo che queste formulazioni sembrano riprendere a loro volta l'art. XXI della Dichiarazione giacobina dei diritti del 1793 "Les secours publics sont une dette sacré. La société doit la subsistence aux citoyens malheureux, soit en leur procurant de travail, soit en assurant le moyens d'exister a ceux qui sont hors d'état de travailler". Disposizioni simili figurano anche nelle prime Costituzioni italiane della repubblica cisalpina e di quella cispadana

(dalle opere di T. H. Marshall ai teorici della “demercificazione” dei bisogni primari del Nord-Europa (Marshall 1976, Zolo 1994) e lo *ius existentiae* ha cominciato ad essere, con sempre maggiore coerenza, declinato come un diritto fondamentale caratterizzante la sfera della cittadinanza, più che quella lavorativa. Un *fundamental right* che certamente arricchisce il patrimonio di tutele del lavoratore, ma che ha come titolare il cittadino in quanto appartenente ad una comunità politica. Se la necessità di una garanzia “pubblica” di “minimi” adeguati ad una vita dignitosa deriva anche dalle patologie della società del lavoro e dall’essere le regole di quest’ultima in tensione con principi costitutivi della sfera pubblica come l’eguaglianza di opportunità, allora contraddittoriamente non si può subordinare la prima sfera alla seconda e proteggere il cittadino solo perché lavoratore in difficoltà.

Recentemente Luigi Ferrajoli ha ricordato le 5 ragioni di teoria del diritto che militano a favore della garanzia di un reddito svincolato dal “ test del bisogno” in forma universale e generalizzata: a) questa soluzione meglio si accorda con l’universalismo dei diritti fondamentali e ne garantisce una piena ed automatica formalizzazione, b) ne risulterebbe esclusa qualsiasi connotazione caritatevole ed eliminato il rischio che possa configurarsi come uno stigma sociale del non lavoro, c) sottrarrebbe i lavoratori precari dal ricatto del massimo sfruttamento fortificandone l’autonomia negoziale, d) avvantaggerebbe i soggetti più deboli e soprattutto le donne affrancandole dalla schiavitù domestica, e) salterebbe la mediazione burocratica semplificando le procedure e comportando discreti risparmi nell’eliminazione di improduttivi controlli di tipo disciplinare e lesivi della privacy (Ferrajoli 2007, p. 408).

Su questa scia di pensiero è nata l’Associazione mondiale per il *basic income* (BIEN), con al suo cuore la pubblicazione, in formato elettronico, in USA dei “ *basic income studies*”, e progressivamente si sono formate numerose ramificazioni nazionali (⁵), alcune delle quali di grande prestigio, anche universitario.

Il diritto al reddito in Europa

La prima fase di penetrazione dell’idea del *basic income* corre, come detto, lungo le linee del diritto costituzionale e della teoria politica democratica, anche se non vanno dimenticati gli apporti di altre discipline, in particolare l’originale contributo della cosiddetta “economia del dono”, per la quale il riconoscimento dello *ius existentiae* rappresenta una misura imprescindibile per affermare le ragioni della solidarietà contro gli imperativi sistemici di una società irrazionalmente dominata da criteri utilitaristici (Caillé 1991), inadatti a racchiudere e a comprendere la complessità del vivere associato (Caillé 1997). Il Movimento francese M.a.u.s.s. (Movimento antiutilitarista nelle scienze sociali), il cui acronimo richiama il nome dell’eminente antropologo studioso del “dono”, persegue così da anni (anche con la pubblicazione della Revue du Mauss) l’obiettivo di riscattare le politiche sociali dalla connessione troppo stretta con obiettivi produttivistici o con il “ mito” dell’incremento incessante dei consumi e del PIL, per recuperare la dimensione comunicativa, orizzontale e di mutuo riconoscimento implicita nella promessa, alla base del *welfare state* moderno, di aiutare chi si trova in difficoltà.

Tuttavia è solo con la contaminazione tra il tema del “reddito di base” e le trasformazioni radicali intervenute nei processi produttivi che si è soliti racchiudere nell’espressione di “passaggio al post-fordismo” (e soprattutto con le conseguenze che queste trasformazioni provocano nei sistemi lavoristici occidentali) che la prospettiva del *basic income* entra prepotentemente in *agenda*. Si possono distinguere due ondate del dibattito, la prima essenzialmente di carattere teorico, la seconda certamente più istituzionale con ricadute significative sul piano del diritto dell’Unione europea.

Verso la fine degli anni 80 l’attenzione degli studiosi di politiche sociali è catturata dall’emergere di una disoccupazione di massa e dal progressivo indebolimento del sistema di garanzie costruito attorno alla figura del lavoratore subordinato, *full time*, a tempo indeterminato e in grande aziende,

⁵ Di recente anche l’associazione italiana. V. il sito www.bin-italia.org.

destinato nella stragrande maggioranza dei casi a svolgere mansioni simili nel corso della propria “carriera”, spesso per il medesimo datore di lavoro (D’Antona 1996). Un fortunatissimo volume di Jeremy Rifkin poi volgarizzerà l’inedita situazione con la formula della “fine del lavoro” (Rifkin 1996). In questo contesto l’introduzione di un *basic income* sganciato dalla prestazione lavorativa o anche di un reddito sociale minimo per disoccupati di lungo periodo diventa una delle opzioni in campo per fronteggiare le patologie di una società che sembra ormai dover perdere le certezze del pieno impiego, insieme alla riduzione generalizzata dell’orario di lavoro e alla politica dei cosiddetti “lavori socialmente utili”. Si tratta di un dibattito che oggi appare molto datato perché troppo astratto ed intriso di cattiva ideologia; le fazioni in campo più che cercare un terreno comune di confronto si scomunicano vicendevolmente e i teorici del reddito sono spesso indicati come conniventi con le ideologie liberiste che vorrebbero disfare le architetture garantiste edificate nei “trenta gloriosi”; lo *ius vitae* sarebbe così il tipico esempio di un conservatorismo compassionevole, che - mentre libera il capitalismo globale dai lacci e laccioli del diritto del lavoro - mantiene in vita individui ormai privati della dignità che proviene dallo svolgere un’attività utile alla collettività (Aznar 1993; Gorz 1992; Mazzetti 1997; Lunghini 1995). Non mancano epocali cambiamenti di fronte come nel caso del sociologo francese André Gorz, passato da una rigida e moralistica contrapposizione all’idea del *basic income* (Gorz 1995) ad una sua esaltazione (Gorz 1998), a tratti persino imbarazzante, come principale leva per recuperare una dimensione, quasi pre-industriale, di empatia fraterna nei rapporti sociali.

Molto più promettente e di lungo respiro è invece la seconda ondata di interesse per il *basic income*, nella quale prevalgono considerazioni pragmatiche e istanze garantistiche, che mirano a rendere più efficienti e al tempo stesso più inclusive le politiche sociali nel vecchio continente.

Si ritorna a parlare di una tutela del “reddito di base” nell’ambito dell’implementazione della *Lisbon agenda* e della Strategia Europea per l’Occupazione (*European Employment Strategy - EES*), nonché all’interno dei processi di confronto “multilivello” connessi al cosiddetto metodo aperto di coordinamento (*open method of coordination - OMC*). A partire dal 2000 i documenti comunitari pongono l’accento sul lavoro “di qualità” (*more, but better jobs*), sulla flessibilità in ascesa e quindi su iniziativa del lavoratore, sulle politiche di sostegno nel mercato alla forza lavoro attraverso la formazione permanente e continua (*lifelong learning*), la valorizzazione delle *capabilities* individuali seguendo le indicazioni del premio Nobel per l’economia Amartya Sen, l’opera di indirizzo dei servizi pubblici per l’impiego, la protezione generalizzata dal rischio di disoccupazione e il mantenimento dei livelli di reddito nelle transazioni lavorative. Per quanto si mantenga una notevole ambiguità negli atti dell’U.E. tra l’adesione ad ideologie liberiste ed ad istanze funzionaliste e tecnocratiche e la prospettiva invece di un allargamento della filosofia del garantismo in campo sociale ad aspetti non strettamente connessi ad un rapporto lavorativo in corso come nell’ormai celebre *Rapporto Supiot (Au-delà de l’emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe, del 1999)* che parla di una tutela delle aspettative della “cittadinanza laboriosa” oltre l’immaginario dell’impiego, l’*OMC* riesce ad organizzare quantomeno un comune terreno di discussione e di confronto tra le diverse esperienze europee (Bronzini 2008A). Attraverso la definizione di obiettivi comuni *long term* e lo scambio delle *best practises* si cerca di raggiungere un terreno di sperimentazione e di apprendimento collettivo.

Nelle procedure dell’*OMC* vengono allora privilegiate quelle esperienze soprattutto scandinave (ma non solo) che hanno compiuto il salto in un sistema di *flexicurity* nel quale la garanzia di un *basic income* (nella duplice forma dell’assicurazione per tutti dei mezzi necessari ad una esistenza libera e dignitosa e di sostegno al reddito tra un impiego ed un altro) è uno dei pilastri del rinnovamento e dell’universalizzazione degli apparati del *welfare state* (Bronzini 2008B).

Questo lento e non sempre lineare processo ha subito una improvvisa e drastica accelerazione dopo l’elaborazione del tanto discusso *Green paper* (del 2006) sulla modernizzazione del diritto del lavoro che ha provocato una straordinaria partecipazione (in genere con accenti critici) della società civile europea che da un lato è riuscita a mettere la sordina alle proposte più discutibili dell’originario testo e dall’altro ha portato finalmente nel Dicembre del 2007 all’approvazione

unanime da parte del Consiglio EPSCO di alcuni principi comuni di *flexicurity* che contemplano il *basic income* nei modi prima accennati (⁶). Da quella data le politiche dell'occupazione dei singoli stati (che vengono coordinate a livello europeo) dovranno indicare in che modo rispettano i principi comuni e comunque quali siano i percorsi che stanno seguendo per valorizzarli (Sciarra 2009; Gottardi 2009). Si deve notare che nel 2008 la Commissione europea si è fatta più decisa nello stigmatizzare i paesi che trasgrediscono platealmente alle indicazioni europee in materia di lotta all'esclusione sociale (il cui primo pilastro è la copertura universalistica dei bisogni vitali) con una nuova raccomandazione dell'Ottobre 2008 (⁷) e che, nel pieno dell'attuale crisi economica, il Consiglio EPSCO del 6.6.2009 ha varato un nuovo documento sulla *flexicurity* che ne rilancia i principi come linee guida anche per superare l'impatto della recessione. I documenti preparatori della prevista revisione nel 2010 della *Lisbon Agenda* indicano che le innovazioni vanno compiute nel solco della *flexicurity*.

Il Trattato di Lisbona (Bronzini 2008 C) prevede, inoltre, la definizione dei compiti della Commissione per il coordinamento delle politiche (anche sociali) e l'obbligo di informare il Parlamento europeo: è evidente l'intenzione di "politicizzare" la questione attivando la partecipazione di cittadini ed dei soggetti associativi (ed anche di quelli rappresentativi ad ogni livello).

Inoltre si investe sulla "costituzionalizzazione" europea della pretesa: qui il reddito viene in considerazione come diritto sociale fondamentale, direttamente protetto e riconosciuto dall'Unione. Con le due Carte sociali europee, quella del Consiglio d'Europa (cfr. artt. 30 e 31) e quella (⁸) dei lavoratori comunitari del 1989 (ratificate dai paesi membri) il diritto è esplicitamente formulato e come tale è ripreso dalla Carta di Nizza al suo art. 34 (terzo comma). La formulazione del Testo di Nizza è espressivamente non molto felice (⁹), ma il suo reale contenuto è piuttosto chiaro ed univoco. E' stabilita una connessione strettissima con la dignità (principio architrave della Carta che quindi richiama le scelte sia della Costituzione federale tedesca che della Dichiarazione universale del 1948) e si aggiunge una integrazione con il diritto all'assistenza abitativa. La pretesa sembra logicamente condizionata eventualmente al solo test del bisogno e spettare a ogni residente stabile nel vecchio continente parlando di "a tutti coloro che....", quindi non solo ai cittadini e ai lavoratori. Il diritto è formulato come spettante al singolo e quindi non può essere concesso o meno in relazione a condizioni patrimoniali familiari. Le formulazioni delle due Carte europee sono molto più chiare e possono quindi fungere da fonti interpretative dell'art. 34. Il rinvio al diritto comunitario e/o alle legislazioni e prassi nazionali, non deve far pensare che non vi sia un obbligo ad introdurre delle misure di applicazione di questo, come di altri, *fundamental right*: l'art.

⁶ Nel documento sui principi comuni si legge "La *flexicurity* dovrebbe promuovere mercati del lavoro aperti reattivi ed inclusivi, superando la segmentazione. essa riguarda sia gli occupati che gli inoccupati. Le persone inattive, i disoccupati, i lavoratori irregolari, i precari o quanti si trovano ai margini del mercato del lavoro hanno bisogno di vedersi offrire migliori opportunità, incentivi economici e misure di sostegno per un più facile accesso al lavoro e di supporti per essere aiutati a progredire verso un'occupazione stabile e giuridicamente sicura". Ed ancora "Si deve incoraggiare la mobilità ascendente come anche quella tra disoccupazione o inattività al lavoro.. La protezione sociale dovrebbe offrire incentivi e sostenere le transizioni da un lavoro all'altro e l'accesso a nuovi impieghi".

⁷ La Raccomandazione, che richiama quella sullo stesso tema del 1993, è incentrata su due punti: da un lato prescrive che le misure di sostegno al reddito siano "adeguate" e quindi parametrare sul livello dei salari minimi di ciascun paese membro; dall'altro stigmatizza aspramente gli Stati che non hanno nessuna forma di tutela di "ultima istanza" dei più bisognosi, come l'Italia, la Grecia e l'Ungheria. Questi ultimi due stanno però provvedendo ad una legge sui "minimi vitali" e pertanto l'Italia rischia di rappresentare lo "scandalo" della lotta all'esclusione sociale in U.E., proprio nel 2010, anno europeo della lotta alla povertà

⁸ art. 10 "Ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, a prescindere dal suo regime e dalla dimensione dell'impresa in cui lavora, di prestazioni di sicurezza sociale adeguate. Le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirsi, e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale"

⁹ "Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione rispetta e riconosce il diritto all'assistenza sociale ed abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali"

52 della Carta introduce una sorta di “clausola di chiusura” che obbliga a rispettare il “contenuto essenziale” dei diritti introdotti con il Testo di Nizza. In buona sostanza gli stati e l’Unione godono di una certa discrezionalità, ma non possono non proteggere il nucleo irriducibile di queste prerogative individuali.

Il destino dell’articolo è legato al ruolo che la Carta avrà nel suo complesso nel duplice ruolo di Testo di indirizzo per le politiche dell’Unione e di *Bill of rights* dei cittadini europei; il Trattato di Lisbona la rende, finalmente, ufficialmente obbligatoria equiparando le sue norme “per forza” a quelle dei Trattati (cfr. il nuovo art. 6 TUE). Sebbene vada sottolineata in realtà una applicazione consistente “anticipata” della Carta da parte delle Corti (ad ogni livello) d’Europa, il rilievo del Testo di Nizza diventerà molto più incisivo come strumento di tutela giuridica (soprattutto avanti i giudici ordinari) ora che si è completato il processo di ratifica del *Lisbon Treaty* (G. Bisogni, G. Bronzini e V. Piccone 2009). Alcuni studiosi ritengono che con questo passaggio le legislazioni nazionali sarebbero sindacabili laddove non proteggono, quanto al loro contenuto essenziale, i diritti previsti dalla Carta. Anche in Sud-america la Corte interamericana dei diritti dell’uomo ha condannato il comportamento degli Stati che non tutelano la dignità dei loro cittadini, andando oltre la formulazione letterale della Dichiarazione dei diritti che ne costituisce la fonte di riferimento. Comunque con l’art. 34 il *basic income* è divenuto incontestabilmente un diritto sociale fondamentale di rango europeo, con tutte le conseguenze che questo *status* comporta: ad esempio per proteggere un diritto sociale fondamentale gli Stati possono derogare a norme comunitarie in materia di libera concorrenza e mercato unico, possono compiere operazioni di tassazione particolari, possono privilegiare settori di cittadini in situazione di bisogno, mentre non possono abrogare *sic et simpliciter* le disposizioni attuative dei diritti della Carta etc. Una innovativa sentenza del Tribunale di Napoli del 22.4.2009 (Chiaromonte 2009) ha riconosciuto, ad esempio, alcune prestazioni di natura assistenziale, nonostante le inadempienze dello Stato italiano e degli enti locali, interpretandole come prestazioni dovute alla luce delle fonti sovranazionali in materia di lotta all’esclusione sociale; alcune cause pilote sono state radicate anche presso la Corte dei diritti dell’uomo. Non mancherà, poi, di dare i suoi frutti sul piano della complessiva giurisprudenza multilivello la recentissima sentenza del Tribunale costituzionale tedesco del 9.2.2010 che ha dichiarato incostituzionale il “sistema *Hartz IV*” (di riordino degli aiuti sociali e degli assegni di disoccupazione) giudicando insufficienti le risorse attribuite al fine di garantire la dignità delle persone che li ricevono.

I due piani di affermazione del diritto al *basic income* possono e in realtà dovrebbero interagire: ove gli stati non dovessero rispettare neppure in linea di massima le indicazioni dell’OMC che coinvolgono diritti sociali fondamentali in futuro potrebbe intervenire la Corte di Giustizia europea, così come i giudici nazionali per i quali i diritti protetti dalla Carta costituiscono, come detto, norme equiparate a quelle di rango primario dell’Unione e al tempo stesso “principi generali” di tale diritto (cfr. art. 6 nuova versione del TUE) e quindi strumenti privilegiati per interpretare anche il diritto nazionale.

Si tratta tuttavia ancora di un campo aperto di possibilità che passa anche per il contrasto di quelle ipotesi, pur molto presenti nel dibattito europeo e talvolta anche affioranti in alcuni documenti comunitari, che interpretano questa misura come un mero ammortizzatore sociale e come una spinta al reimpiego anche forzato del lavoratore in temporanea difficoltà attraverso dispositivi di controllo e pressione che con Michel Foucault possiamo definire di tipo “governamentale”¹⁰. L’idea di politiche attive del lavoro in sé non obbliga affatto a queste misure, ma semmai solo ad accompagnare la tutela del reddito “di base” con la formazione permanente e continua e con l’accesso a funzionanti servizi pubblici e di interesse generale. Insomma se si può accettare come primo passo che il *basic income* sia condizionato dal test del “bisogno” è da respingere con forza

¹⁰ Una recente Risoluzione in materia di lotta all’esclusione sociale del Parlamento europeo del maggio del 2009 è molto drastica in tal senso: le misure di sostegno al reddito non debbono essere trasformate in misure di coercizione verso occupazioni che peraltro in questa fase di crisi non sono neppure disponibili che possano mortificare le aspettative individuali e il bagaglio professionale dei soggetti.

sin da oggi che le dinamiche del mercato del lavoro possano determinare a chi spetta e per quanto tempo. Altrimenti la copertura dei bisogni vitali non sarebbe, come già detto, la leva per aiutare il soggetto a trovare la propria “strada” produttiva, come prometteva la *Lisbon Agenda*, ma un’arma di ricatto disciplinare che raddoppierebbe, a livello di *welfare state*, le costrizioni del mercato del lavoro; non uno strumento di tutela della libertà del cittadino, ma un’invasione delle ragioni dell’integrazione sistemica nella sfera dell’integrazione sociale.

Solidarietà paneuropea e *basic income*

Già agli inizi degli anni 90 alcuni Autori impegnati a prefigurare una dimensione sociale della cittadinanza europea come Philippe Schmitter e Michael Bauer si erano cimentati in studi di fattibilità per la copertura dei minimi vitali per i più bisognosi in un’Europa ancora a 15 Stati, in gran parte attraverso le risorse allora impiegate nella politica agricola comune. Per questa ipotesi lanciarono l’immagine di un *euro-stipendium* ⁽¹¹⁾. Nella attuale crisi internazionale questa idea sembra destinata ad essere rilanciata (Ferrera, Sacchi 2009): per combattere il *social dumping* e per realizzare la coesione sociale a livello dell’U.E. (obiettivi che già rientrano nei Trattati) l’U.E. potrebbe assumere la responsabilità diretta attraverso risorse proprie di un *basic income* europeo (con gli *unionbonds*, l’utilizzazione dei fondi che oggi vanno all’irrazionale ed iniqua politica agricola comune, l’introduzione di una *Tobin tax* continentale, etc.). Va ricordato che esiste una base giuridica per questo intervento. Il *Fondo per le vittime della globalizzazione economica* (che in sostanza aiuta i disoccupati) ha come premessa l’art. 159 (TCE, nel vecchio Testo) sulla coesione sociale, base giuridica che potrebbe essere utilizzata anche per misure del genere.

Anche se oggi mancano ancora strumenti di *governance* europea cruciali per questa materia (un governo dell’economia, un sistema fiscale omogeneo, una responsabilità della BCE anche per gli effetti sociali delle sue scelte etc.) si realizzerebbe oggettivamente un salto verso una situazione più avanzata, un accenno importante verso la comunitarizzazione del settore della “solidarietà” (Giubboni 2008, Allegri 2009, Standing 2009) e al tempo stesso una premessa per una revisione dei Trattati sul punto o per la promozione di “cooperazioni rafforzate”, rese ora più facili dal nuovo Trattato.

Un passaggio del genere potrebbe essere anche sollecitato attraverso il nuovo strumento di partecipazione dell’iniziativa dei cittadini europei (ICE), prevista dall’art. 14.4 del Trattato di Lisbona, che prevede che almeno un milione di cittadini possano attivare l’intervento della Commissione su temi di interesse europeo, attraverso iniziative legislative *ad hoc*.

Su di un piano più generale, i documenti dell’OIL, del Fondo monetario internazionali e della Banca mondiale elaborati durante i giorni caldi della crisi hanno insistito sulla copertura dei minimi vitali in funzione anticiclica; sembra così nascere da questa fase di straordinaria difficoltà per l’economia mondiale una nuova consapevolezza dello *ius existantiae* come diritto umano emergente (Raventos 2009).

Così come la dinamica sregolata della globalizzazione economica ha messo a rischio la dignità essenziale di milioni di persone, l’auspicata ri-regolazione, anche a fini di equità sociale, degli scambi globali ad opera delle istituzioni internazionali (anche con la creazione di quel Gabinetto ONU con poteri d’intervento per le questioni economico-sociali richiesto a gran voce da Francia e Germania) non potrà, riteniamo, ignorare la salvaguardia di tale diritto.

Riferimenti bibliografici

AAVVV (1997), *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri
Ackerman B. (1984), *La giustizia sociale nello stato liberale*, Bologna, Il Mulino, 1984
Allegri G. (2009), *La nuova grande trasformazione: il reddito garantito al di là del lavoro*, in (a cura del BIN-Italia), *Reddito per tutti. Un’utopia concreta per l’era globale*, Roma, Manifestolibri.

¹¹ La proposta e le repliche di altri Autori, soprattutto sul punto dell’esiguità e della forte condizionalità del sostegno, si possono leggere sui fascicoli del 2001 del *Journal of european social policy*

- Aznar G. (1993), *Lavorare meno, lavorare tutti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993
- Bascetta M., Bronzini G. (1997) *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in AAVV, *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri
- Bisogni G., Bronzini G., Piccone V. (2009), *La Carta dei diritti dell'Unione europea. Casi e materiali*, Taranto, Chimienti
- Bronzini G. (2008 A), *L'Europa e il suo modello: l'innovazione sociale alla prova*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2008, p.97
- Bronzini G. (2008 B), *The social dilemma of european integration*, in *Law Critique*, n. 19/2008, p.255
- Bronzini G. (2008 C), *Il modello sociale europeo*, in (a cura di F. Bassanini e Giulia Tiberi), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2008 c
- Caillé A. (1991), *Critica della ragione utilitaria*, Torino, Bollati Boringhieri,
- Caillé A. (1997), *Tempo scelto e reddito di cittadinanza. Oltre il lavoro salariato universale*, in AAVV, *La democrazia del reddito universale*, Roma, Manifestolibri
- Chiaromonte W. (2009), *Un ulteriore tassello nel mosaico del reddito di cittadinanza. Considerazioni a margine di Trib. Napoli 22.4.2007*, in *Rivista critica di diritto del lavoro* n. 2/2009, p.345
- Commissione europea (2008), *Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market*, 30.9.2008
- Commissione europea (2006), *Green paper sulla modernizzazione del diritto del lavoro nel XXI secolo*, COM (2006), 708, 22.11.2006
- D'Antona M. (1996), *Le metamorfosi della subordinazione*, in (a cura di F. Amato e G. Bronzini), *A 25 anni dallo Statuto dei lavoratori: quale futuro per il diritto del lavoro?*, Quaderno n. 1, 1996, *Rivista critica di diritto del lavoro*, p.23
- Del Bò C. (2009), *Basic income e teoria liberale*, in (a cura del Bin-Italia), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma
- Del Bò C. (2004), *Un reddito per tutti. Un'introduzione al basic income*, Pavia, Ibis
- Ferrajoli L. (2007), *Principia juris*, Bari, Laterza
- Ferrera M., Sacchi S. (2009), *A more social europe*, in (a cura di S. Micossi e G.L. Tosato), *Europe in the 21st century. Perspectives from the Lisbon Treaty*, Ceps Paperbacks, <http://www.ceps.eu/book/europe-21st-century-perspectives-lisbon-treaty>
- Fumagalli A. (2001), *Basic income*, in (a cura di A. Zanini e U. Fadini), *Lessico post-fordista. Dizionario delle idee della mutazione*, Milano, Feltrinelli
- Giubboni S. (2008), *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale* n. 1/ 2008. pag.19
- S. Gobetti, L. Santini, *La necessità dell'alternativa. Il precario della crisi e il reddito garantito*, in (a cura del Bin-Italia), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma
- Gorz A. (1992), *Metamorfosi del lavoro*, Torino, Bollati Boringhieri
- Gorz A. (1995), *Società, comunità e reddito di base*, in AAVV, *Al confino dello stato sociale*, Roma, Manifestolibri
- Gorz A. (1998), *Miserie del presente, ricchezza del possibile*, Roma Manifestolibri.
- Gottardi D. (2009), *I diritti sociali dalla prospettiva del Parlamento europeo, alcune sfaccettature della mobilità*, in *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche* (a cura di G. Bronzini, F. Guarriello, V. Piccone), Roma, Ediesse
- Lunghini G. (1995), *L'età dello spreco*, Torino, Bollati Boringhieri
- Marshall T.H. (1976), *Cittadinanza e classe sociale*, Milano, Utet
- Mazzetti G. (1997), *Quel pane da spartire*, Torino, Bollati Boringhieri
- Nicolet C. (1980), *Il mestiere di cittadino nell'antica Roma*, Roma, Editori Riuniti
- Offe O. (2009), *Basic income e contratto di lavoro*, in (a cura del Bin-Italia), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma
- Parlamento europeo (2009), *Risoluzione sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro*, PE 418.276, 31.3.2009
- Prosperetti G. (2008), *Dagli artt. 3 agli artt. 35 e seguenti Cost.*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- Raventos D. (2009), *Sessant'anni di diritti umani ed uno dalla Carta di Monterrey*, in (a cura del Bin-Italia), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Manifestolibri, Roma
- Rifkin J (1996), *La fine del lavoro*, Milano, Bollati Boringhieri
- Rodotà S. (2007), *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Filosofia politica*, n. 3/2007, p.365
- Sciarra S. (2009) "Is flexicurity a European policy?", in *Le scommesse dell'Europa. Diritti, istituzioni e politiche* (a cura di G. Bronzini, F. Guarriello, V. Piccone), Roma, Ediesse
- Standing G. (2009), *Work after globalization*, Cheltenham U.K., Edward Edwar Publishing
- Supiot A. (1999), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Puf
- P. Van Parijs, Y. Vanderborght (2006), *Il reddito minimo universale*, Bocconi Editore, Milano
- Zolo D., a cura di (1994), *La Cittadinanza, appartenenza, identità, diritti*, Bari, Laterza

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ONU

Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali ONU

Carta sociale europea revisionata Consiglio d'Europa

Trattato di Lisbona (Trattato sull'Unione, Trattato sul funzionamento dell'Unione)

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

Tribunale costituzionale tedesco 9.2.2010 sentenza *Hartz IV* [1 BvL 1/09](#), [1 BvL 3/09](#), [1 BvL 4/09](#)
Tribunale Napoli 22.4.2009

Giuseppe Bronzini Consigliere Corte di cassazione