

Il diritto al reddito garantito come diritto fondamentale europeo

“Ogni persona possiede un’inviolabilità fondata sulla giustizia su cui nemmeno il benessere della società nel suo complesso può prevalere”

John Rawls

Premessa

Salvo che nel nostro paese sin 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) o Alain Caillé, da Philip Pettit a Carole Pateman hanno declinato, nel contesto di visioni del mondo molto differenti, la tesi del riconoscimento dello *ius existantiae*. Neocomunitaristi e neocontrattualisti, 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.

Queste brevi riflessioni riguardano però la ricognizione di tale prerogativa come un diritto fondamentale, quindi- in virtù della duplice natura dei *fundamental rights* del costituzionalismo moderno- giustiziabile in linea di principio e valore orientativo per le politiche pubbliche (come limite o come loro criterio direttivo). Il riconoscimento di tale *status* ha una sua specificità, ma è certamente intrecciato, come si dirà, con il dibattito più generale sulla cittadinanza e sugli scopi ultimi del *welfare state*. Proprio in Europa ove il *welfare* è nato, ha raggiunto i suoi traguardi più ambiziosi e ha conosciuto svariati momenti di crisi “evolutive”, la questione del *basic income* ha avuto importanti riscontri di tipo quasi-costituzionale nell’ordinamento sovranazionale dell’Unione.

La produttività costituzionale del concetto di dignità della persona

Con la vittoria sulle forze nazifasciste 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⁽¹⁾. Sul piano sociale gli artt. 22 e 25 della Dichiarazione⁽²⁾ richiamano la necessità della garanzia di risorse sufficienti per condurre una vita decorosa, così come il patto ONU del 1966⁽³⁾

¹ cfr. AAVV “Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo. Nascita, declino e nuovi sviluppi”, Roma, Ediesse, 2006

² L’art. 22 così recita “ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione, attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale e in rapporto con l’organizzazione e le risorse di ogni stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità”, l’art. 25 “ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all’alimentazione, al vestiario, all’abitazione e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà”; l’art. 23-terzo comma- aggiunge “ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso ed alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario da altri mezzi di protezione sociale”; il comma precedente parla di protezione contro la disoccupazione

³ art. 11 “gli stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia ...”.

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 (⁴).

Tuttavia queste prime affermazioni dello *ius existantiae* 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 tra 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, non sono mancate concezioni riparatorie del reddito di base per non essere riuscita la Repubblica a garantir ai disoccupati o inoccupati il “diritto al lavoro” (⁵). 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” (⁶), 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” (⁷). Questa linea di riflessione filosofica-istituzionale si è però saldata con gli studi sul *welfare state* europeo (dalle opere di T. H. Marshall ai teorici della “demercificazione” dei bisogni primari del Nord-Europa (⁸) e lo *ius existantiae* 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

⁴ Sul punto cfr. S. Rodotà “Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di una categoria giuridica”, in *Filosofia politica*, n. 3/2007, 365 ss.; M. Fioravanti “Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali”, Bari, Laterza, 2009

⁵ C. Mortati, “Il lavoro nella Costituzione”, in *Dir. lav.*, Vol. XXVIII

⁶ V. J. Rawls “Una teoria della giustizia”, Milano, Feltrinelli, 1982

⁷ V. B. Ackerman “La giustizia sociale nello stato liberale”, Bologna, Il Mulino, 1984, pag. 402

⁸ cfr. T. H. Marshall “Cittadinanza e classe sociale”, Milano, Utet, 1976; “La Cittadinanza, appartenenza, identità, diritti” (a cura di D. Zolo), Bari, Laterza, 1994, “Citizenship today. the contemporary relevance of T. H. Marshall” (a cura di M. Bulmer e A. M. Rees), London, UCL Press, 1996

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⁽⁹⁾.

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⁽¹⁰⁾, alcune delle quali di grande prestigio, anche universitario, come la *renta basica* spagnola. Si tratta quindi di un movimento di pensiero multidisciplinare (dalla filosofia, all'economia, dalla sociologia, al diritto), da sempre ad ispirazione cosmopolita e refrattaria al “nazionalismo metodologico”⁽¹¹⁾, che ha prestato una grande attenzione anche agli aspetti costituzionali e giuridici della questione⁽¹²⁾. Da ultimo nel 2008 con la Dichiarazione di Monterey (purtroppo poco conosciuta in Europa, ma che ha ricevuto il consenso di molti Stati sud-americani) si è cercato, a distanza di 60 anni dalla Dichiarazione universale, di formalizzare il diritto ad un reddito “di base” come un “diritto umano emergente”, espressione di istanze primarie che, in un contesto di globalizzazione economica ormai irreversibile, devono e possono essere tutelate solo su di un piano planetario⁽¹³⁾.

Il basic income in europa

Sotto questo profilo l'immagine di un “reddito minimo” in Europa sembra aver fatto molta strada essendo richiamata in molti documenti comunitari, a carattere programmatico e di indirizzo (Raccomandazioni della Commissione o Risoluzioni del P.E.), o più propriamente normativo (Carta di Nizza, Carta sociale europea, Carta dei lavoratori comunitari) o in testi di natura ambivalente come i “principi comuni di *flexicurity*”.

Durante la seconda Convenzione europea (che elaborò il Progetto di prima costituzione europea poi abbandonato dopo il no referendario in Olanda e Francia nel 2005) la proposta di formalizzare lo *ius existantiae* (nella forma della garanzia dei mezzi” adeguati ad una vita dignitosa) non riuscì a imporsi; tuttavia esistono due linee di sviluppo istituzionale e giuridico lungo le quali comunque si è consolidata una pretesa in tal senso, in prospettiva giustiziabile e momento di orientamento delle politiche sociali dell'U.E.

A1) La prima corre lungo il crinale della *Lisbon agenda*, della Strategia Europea per l'Occupazione (*European Employment Strategy* - EES) e dei processi 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

⁹ L. Ferrajoli “Principia juris”, Bari, Laterza, 2007, vol. II, pag. 408; una preferenza per erogazioni sociali, finalizzate a fortificare l'individuo, slegate da mediazioni burocratiche è affermata anche da J. Habermas in “Teoria dell'agire comunicativo”, Bologna, Il Mulino, 1986, Vol.II, pag. 1032: “la forma dell'intervento di un esperto decretata amministrativamente contraddice per lo più l'obiettivo della terapia volta ad incoraggiare la spontaneità e l'autonomia del cliente”, nonché in “Fatti e norme”, Napoli, Guerini e associati, 1966

¹⁰ Di recente anche l'associazione italiana. V. il sito www.bin-italia.org.

¹¹ Si tratta delle celebre formula di Ulrich Beck; cfr. U. Beck “*Conditio humana. Il rischio nell'età globale*”, Bari, Laterza, 2007

¹² Cfr. AAVV “*La democrazia del reddito universale*”, Roma, manifestolibri, 1997, P. Vaan Parijs e Y. Vanderborght “*Il reddito minimo universale*”, Milano, Università Bocconi, 2006, C. Del Bo “*Un reddito per tutti*”, Pavia, Ibis, 2004

¹³ D. Raventos e J. Wark “*How to Implement Universal Human Rights: the Monterrey Declaration*”, <https://www.grundeinkommen.de/content/uploads/2008/04/bien-2008-congress-timetable-draft-april-23-2008.pdf>

formazione permanente e continua (*lifelong learning*), la valorizzazione delle *capabilities* individuali⁽¹⁴⁾, 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)* (¹⁵) 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 (¹⁶). 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 (¹⁷). 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* (¹⁸).

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 di alcuni principi comuni di *flexicurity* che contemplano il *basic income* nei modi prima accennati (¹⁹). 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 (²⁰). 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 e che, nel pieno dell'attuale crisi economica, il Consiglio europeo 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.

¹⁴ Grande è l'influsso della teoria dell'eguaglianza del premio nobel Amartya Sen. V. "La disuguaglianza. Un riesame critico", Bologna, Il Mulino, 1992

¹⁵ Tradotto in italiano con un titolo discutibile "Il destino del lavoro", Roma, 2003

¹⁶ V. G. Bronzini "L'Europa e il suo modello: l'innovazione sociale alla prova", in Rivista del diritto della sicurezza sociale, n. 1/2008, G. Bronzini "Flexicurity e nuovi diritti sociali", in Diritti, lavori, mercati n. 3/2007

¹⁷ cfr. "Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali", (a cura di M. Barbera), Milano, Giuffrè, 2006

¹⁸ cfr. G. Bronzini "The social dilemma of european integration" in Law Critique, n. 19/2008

¹⁹ 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". Cfr. G. Bronzini "Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del "dopo Lisbona", in Politica del diritto, n. 1/2008

²⁰ V. "Flexicurity e tutele" (a cura di L. Zoppoli e M. Delfino), Roma, Ediesse, 2008, S. Sciarra "Is flexicurity a European policy?" e D. Gottardi "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, 2009

Il Trattato di Lisbona 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 e dei soggetti associativi (ed anche di quelli rappresentativi ad ogni livello).

A2) Il secondo sentiero è invece più strettamente giuridico. 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⁽²¹⁾ e quella⁽²²⁾ 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⁽²³⁾, ma il suo reale contenuto è piuttosto chiaro ed univoco. È 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. 53 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 destino della Carta nel suo complesso che il Trattato di Lisbona rende ufficialmente obbligatoria e le cui norme equipara "per forza" a quelle dei Trattati; sebbene vada sottolineata in realtà una applicazione consistente "anticipata" della Carta da parte delle Corti, ad ogni livello, d'Europa, il *Bill of rights* diventerà molto più forte ed incisivo come strumento di tutela giuridica, una volta completato il processo di ratifica del *Lisbon Treaty*⁽²⁴⁾. 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⁽²⁵⁾. 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 già un diritto sociale fondamentale⁽²⁶⁾, con tutte le conseguenze che questo *status* comporta: ad esempio per proteggere un diritto fondamentale gli Stati possono derogare a

²¹ Vengono in gioco gli artt. 30 e 31, il primo sul diritto alla protezione contro il rischio di povertà e di esclusione sociale, il secondo sul diritto all'abitazione

²² 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"

²³ 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"

²⁴ Per la ricostruzione di tale efficacia anticipata cfr. "La Carta dei diritti dell'Unione europea. Casi e materiali" (a cura di G. Bisogni, G. Bronzini e V. Piccone), Taranto, Chimienti, 2009

²⁵ Per l'esame di questa tesi v. G. Bronzini "Il rilievo della Carta di Nizza nel processo costituzionale europeo", in AAVV "per un'Europa costituzionale", Roma, Ediesse, 2006

²⁶ Ricordiamo che già con la sentenza n. 135/2002 la nostra Corte costituzionale affermò che le norme della Carta avevano contenuto espressivo delle tradizioni costituzionali comuni

norme comunitarie in materia di libera concorrenza e mercato unico, possono compiere operazioni di tassazione particolari, possono privilegiare settori di cittadini, non possono abrogare *sic et simpliciter* le disposizioni attuative dei diritti della Carta etc.

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 già oggi principi generali del diritto comunitario (art. 6 del Trattato sull'Unione) e quindi strumenti privilegiati per interpretare anche il diritto nazionale.

C) Nella crisi (²⁷ si apre però una ulteriore prospettiva: 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* e/o l'utilizzazione dei fondi che oggi vanno all'irrazionale ed iniqua politica agricola comune). Sarebbe un passaggio decisivo verso una solidarietà davvero europea (l'unica che può reggere le sfide della crisi internazionale) che però implica in tendenza un bilancio comune, una fiscalità unitaria, un governo sovranazionale dell'economia (e non della sola moneta). 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) 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" (²⁸).

Verso una solidarietà paneuropea

Sta a noi cittadini europei pretendere questo passaggio attraverso tre linee di azioni convergenti: la prima partecipando ai processi di *governance* europei (che in parte già integrano O.N.G., associazioni di varia natura, sindacati), aprendoli ulteriormente all'intervento attivo della società civile europea non istituzionalizzata, prendendo sul serio l'immagine della *flexicurity* e così impedendo ai singoli Stati di boicottare le indicazioni di matrice sopranazionale, e cercando al tempo stesso di pretendere che le *best practises* siano replicate nei paesi che hanno ancora sistemi di protezione sociale arretrati e non inclusivi. Partecipare in questi sedi di discussione serve soprattutto ad imporre l'idea di una incondizionatezza del reddito di cittadinanza, opponendosi ad ogni misura che mira a interpretare 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" (²⁹.) 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

²⁷ Per la centralità della tutela del reddito minimo in tempo di crisi v. R. Lo Vuolo e D. Raventos "Basic income in times of grave economic crisis", <http://www.nodo50.org/redrentabasica/index.php>

²⁸ cfr. Stefano Giubboni "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; M. Ferrera e S. Sacchi "A more social EU?", in Urge issue paper n. 1/2007

²⁹ 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 mortificano 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.

Sotto questo profilo le iniziative della cosiddetta “ Europa minore” o anche “ orizzontale”, le reti di regioni, Comuni ed Enti locali, hanno larghi spazi di sperimentazione ed innovazione potendo dar luogo a forme originali ed autonome di messa in opera concreta della Strategia europea sull’occupazione, cercando di valorizzare al meglio le linee guida europee e nazionali.

E’ quanto accaduto in concreto, con la legge laziale sul reddito di cittadinanza del Marzo del 2009 (che il Basic income network Italia ha visto come un importante momento di svolta nelle politiche sociali di questo paese, nonostante le difficoltà della crisi economica), che va ben al di là della cornice nazionale nel settore, prestando quella tutela “ minima” che lo stato italiano in quanto tale ancora non riconosce, ma al tempo stesso fornendo persino un contributo al confronto europeo attraverso il concetto di “ offerta di lavoro adeguata” (ad esempio in dissenso con quanto è stato recentemente proposto nel Libro Bianco del Ministro del *Welfare*) e il ricorso a molteplici fattori di integrazione oltre il mero sostegno monetario. Non solo una Regione è così riuscita a promuovere direttamente un diritto europeo (molte Regioni italiane hanno nel loro Statuto la Carta di Nizza), ma addirittura a contribuire al confronto paneuropeo sulle migliori pratiche per garantirlo.

La seconda linea passa attraverso la rivendicazione dello *ius ad vitam* nelle aule di giustizia (penso a rivendicazioni in via giudiziaria promosse ad ogni livello e fondate sulle Carte dei diritti del vecchio continente). Una importante sentenza del Tribunale di Napoli del 22.4.2009⁽³⁰⁾ riconosce alcune prestazioni di natura assistenziale, nonostante le inadempienze dello Stato italiano e degli enti locali, interpretandole come prestazioni dovute alla luce delle fonti sopranazionali in materia di lotta all’esclusione sociale; alcune cause pilote sono state radicate anche presso la Corte dei diritti dell’uomo.

La terza direttrice deve contemplare un’azione politica concentrata sul P.E. (appelli, petizioni, richieste di Risoluzioni), l’unico che sembrerebbe, se non altro per incrementare il proprio ruolo, in grado di poter diventare un soggetto istituzionale interlocutore di spinte innovative in campo sociale. Va infine considerata la strada della richiesta popolare di intervento in questo settore. Il Trattato di Lisbona prevede che con un milione di firme si possa invitare gli organi europei ad una iniziativa di tipo legislativo (il *basic income* certamente rientra tra i possibili obiettivi contemplati dal Trattato visto che è menzionato come diritto nel *Bill of rights* europeo, le cui norme avranno lo stesso *legal value* di quelle dei Trattati). Manca ancora un regolamento di attuazione, ma il Parlamento di Strasburgo si è già mosso (il 3.2.2009) in questa direzione con una Risoluzione che chiede che comunque si attivino il prima possibile queste forme di iniziativa “dal basso”. In ogni caso come “atto politico” una raccolta di firme consistente avrebbe già oggi il valore di una campagna di massa, tale da indurre Commissione e Parlamento a rilanciare con più forza le politiche di coesione sociale nel vecchio continente. Effettivamente gli studiosi di *welfare* europeo individuano una vera difficoltà sulla strada della costruzione di un sistema di solidarietà paneuropeo quando ricordano le enormi divergenze delle legislazioni nazionali: il riassorbimento di questi divari, avviato con l’*open method of coordination* , non può che richiedere tempo (anche per quanto riguarda il settore delle relazioni sindacali sul quale le regole europee mordono ancora poco), ma la predisposizione di una tutela della dignità “di base” del cittadino europeo attraverso la soddisfazione dei suoi bisogni vitali a rischio nel gorgo della crisi, non implica di per sé una rivoluzione di questa natura: è fattibile attraverso soluzioni istituzionali e normative elementari. Il sostegno europeo non presuppone allo stato la formazione di una più larga burocrazia sovranazionale, ma solo un’opera di controllo e l’individuazione delle fonti di finanziamento. Sarebbe la premessa, certo, di profonde innovazioni anche nel “governo” dell’economia europea, che però avrebbero tutto il tempo di essere elaborate e di trovare, soprattutto, il necessario consenso istituzionale.

Giuseppe Bronzini

³⁰ In [www. bin-italia.org](http://www.bin-italia.org). Cfr. l’ampio commento con dettagliati riferimenti al dibattito europeo sul tema di William Chiaromonte in corso di pubblicazione sulla Rivista critica di diritto del lavoro n. 2/2009

