



# Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali

WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT – 270/2015

© Giuseppe Bronzini 2015  
Corte di Cassazione sezione lavoro  
bronzini.pa@gmail.com

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X  
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania  
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012  
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)  
Tel: +39 095230855 – Fax: +39 0952507020  
csdle@lex.unict.it  
<http://csdle.lex.unict.it/workingpapers.aspx>



<<L'approccio più semplice si dimostrerà il più efficace. La soluzione al problema povertà è abolirla direttamente con una misura oggi ampiamente discussa: il reddito garantito..>>

M. L. King 1967

## **Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali<sup>α</sup>**

**Giuseppe Bronzini**  
**Corte di Cassazione sezione lavoro**

1. Premessa metodologica.....	2
2. Questioni di metodo.....	4
3. Il reddito minimo garantito come <i>fundamental social right</i> e come <i>policy</i> sovranazionale. ....	10
4. Il pilastro mancante nel nuovo <i>welfare</i> italiano. ....	16
5. Obbediamo all'Europa .....	21

---

<sup>α</sup> In corso di pubblicazione nel volume, G. Zilio Grandi, M. Biasi (a cura di), *Commentario Breve alla Riforma "Jobs Act"*, Padova, 2015

## 1. Premessa metodologica.

Nel momento in cui completa questo contributo è stato finalmente pubblicato il testo del decreto delegato n. 150/2015 <<in materia di semplificazioni, politiche attive, ammortizzatori sociali e ispezioni>>, testo che necessita di numerosissimi altri passaggi attuativi per diventare davvero effettivo; si tratta di un aspetto assai rilevante della "riforma degli ammortizzatori sociali" che non riguarda la sola disciplina delle prestazioni (già regolato con il decreto n. 22/2015), ma anche quello della "condizionalità" e delle politiche attive in generale. Nella stessa data (24 settembre) è stato pubblicato il decreto legislativo n. 148/2015 sul riordino del sistema di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro. Soprattutto il primo riguarda aspetti determinanti per valutare quale sarà il concreto impatto del cosiddetto *Jobs act*, cioè quella complessa operazione avviata nella legge delega n. 183/2014 che ha necessitato di svariati decreti delegati e che solo ora giunge a conclusione (per lo meno nella prima fase) che ha interessato, attraverso un'alluvionale ondata normativa, pressoché l'intero campo del diritto del lavoro e delle prestazioni di *welfare* collegate all'occupazione. Mancano, però, ancora numerosi atti, regolamentari o di altra natura, di attuazione degli ultimi decreti (ed anche di molti precedenti) e, pertanto, ogni giudizio non può che essere ipotetico e, alla fine, basato soprattutto sull'entità del finanziamento di nuovi Istituti come l'Ispettorato unico nazionale o l'Agenzia nazionale per le politiche del lavoro (ANPAL) e dell'investimento nelle riqualificazione dei servizi all'impiego. Per contro, mentre dall'intera operazione del *Jobs act* è stata cancellato ogni riferimento all'istituto del reddito minimo garantito (d'ora in poi RMG), la cui introduzione non può essere riportata a nessuna norma della legge delega n. 183/2014, come ribadito, con argomentazioni tanto nette quanto semplicistiche, anche dal Presidente del Consiglio<sup>1</sup>, mentre scriviamo si moltiplicano i *rumors* circa il possibile inserimento nella legge di stabilità di una misura chiamata "Ria" (reddito di inclusione attiva) per

---

<sup>1</sup> Così è stata riportato su Internet l'intervento di Renzi a Genova il 6.7.2015: <<Nella grande discussione sulla sinistra sarebbe interessante ragionare sul reddito di cittadinanza che secondo me è incostituzionale. L'articolo 1 della Costituzione dice che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. Affermare che il compito della politica sia dare un assegno a chi non ha lavoro per me è la cosa meno di sinistra che esista. Il compito della sinistra è creare le condizioni perché ci sia un lavoro per tutti, non l'assistenzialismo per tutti. Ovviamente se uno perde il lavoro è giustissimo farsene carico». E' ben vero che si riferisce al reddito di cittadinanza e non al RMG, ma è noto che le proposte in campo, a cominciare da quelle sul reddito di cittadinanza del M5stelle, sono in realtà di introduzione di una misura di reddito minimo, cioè condizionato e spettante ai soli cittadini in situazione di bisogno e non a tutti.

coloro che si trovano in stato di bisogno estremo, con un finanziamento di circa 1.5 miliardi. Come accenneremo più avanti non ci sembra che questo istituto<sup>2</sup> soddisfi quei requisiti che l'Unione europea indica come essenziali per connotare la garanzia primaria di una esistenza libera e dignitosa. In ogni caso alcune prime valutazioni sul nesso tra riforma degli ammortizzatori sociali e RMG saranno necessariamente arbitrarie e forse meritevoli di essere riviste, anche per mancanza di un compiuto dibattito dottrinario<sup>3</sup>, che si sta solo ora dipanando (ma che comunque è infinitesimo rispetto alle polemiche che hanno investito la revisione dell'art. 18), non appena la riforma sarà completata anche nei suoi aspetti amministrativi e sarà possibile esaminare i progressi davvero compiuti nel settore e sarà, anche, più chiaro se e come il Legislatore intenda affrontare la grande questione della povertà nel nostro paese, raddoppiata negli anni di crisi e giunta a coinvolgere ben 7 milioni di cittadini come attesta l'ultimo, drammatico, Rapporto Caritas per il 2014<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A metà tra la Sia (strumento di inclusione attiva) caldeggiata dall'ex Ministro del lavoro Giovannini e il Reiss (reddito di inclusione attiva) proposto dall'Alleanza contro la povertà (cui aderisce una vasta rete di associazioni tra cui la stessa Caritas e i grandi sindacati confederali). In 12 città, soprattutto del Sud, è iniziata con il Governo Letta una sperimentazione della Sia con fondi molto limitati e criteri di accesso estremamente selettivi e su base familiare (non conta il reddito della persona, ma quello del suo nucleo familiare). La Sia comunque mira non a ripristinare un livello di reddito compatibile con una esistenza libera e dignitosa, ma solo ad attenuare le situazioni di povertà estrema. Analoghi fini mira a perseguire il Reiss, ma su questo torneremo, che come la Sia è calibrato sulle esigenze (d'emergenza) della famiglia e non dell'individuo.

<sup>3</sup> Tra i saggi già disponibili: V. M. Cinelli, *Jobs Act e dintorni. Appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema della tutele sociali*, in *Rivista della sicurezza sociale*, 2015, n. 2, pag. 285 e ss.; A. Alaimo, *Ricollocazione dei disoccupati e politiche attive del lavoro. Premesse promesse nel Jobs act del Governo Renzi*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, it., 2015, 249; D. Garofalo, *Il d.lgs 4 marzo 2015, n. 22, un primo commento*, in *Rivista della sicurezza sociale*, 2015, n. 2, pag. 386 e ss.; G. Orlandini, *La via italiana alla flexicurity: la riforma degli ammortizzatori sociali nel Jobs act*, in *Questione giustizia online*, 2015, n. 3, pag. 67 e ss.; nonché i contributi di D. Garofalo, S. Caffio, F. Ghera e L. Valente nel volume, E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Le tutele per i licenziamenti e per la disoccupazione involontaria nel Jobs act 2"*, Bari, 2015

<sup>4</sup> Leggibile in [http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri\\_2014/Rapporto\\_poverta/Rapporto\\_2014\\_completo.pdf](http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2014/Rapporto_poverta/Rapporto_2014_completo.pdf). Per l'Istat, dati ribaditi nel Rapporto della Caritas, nell'ultimo anno c'è stato un incremento della povertà che non riguarda più solo il Meridione (dove è aumentata dal 3,8% al 9%) ma anche il Nord (dal 2,6 al 5,7%) e il Centro Italia (dal 2,8 al 5,5%). Il recente, bel, volume di Chiara Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015 ci ricorda, inoltre, il ritorno <<dell'emergenza povertà nel cuore dei paesi ricchi>>; secondo Eurostat 124 milioni di persone a rischio povertà ed esclusione sociale in Ue nel 2102 pari al 24,8%. Per combattere il fenomeno non bastano le politiche di crescita e sviluppo, pur importanti e necessarie, che non sempre riescono ad aggredire le specifiche ragioni che conducono un soggetto all'emarginazione, tanto da generare milioni di casi nella sola Italia di inattività assoluta tra i giovani (*Neet generation*). Per combattere la povertà occorre, ci ricorda la

Nell'attuale situazione la lotta contro la povertà è affrontata solo attraverso le varie "generazioni" di *social card* e con la sperimentazione della Sia in 12 grandi città italiane, soprattutto nel Sud-Italia. In ogni caso la "pioggia di decreti" e di ulteriori misure attuative ha trasmesso l'impressione che si tratti, per la dimensione dell'intervento normativo quasi senza precedenti ed adottato senza, in sostanza, alcun canale comunicativo diretto o indiretto con l'Accademia (salvo quella presente direttamente in Parlamento), di una Riforma in corso di assestamento o di cui si prevede una ortopedia costante. Già con il decreto n. 150 si è modificata la durata massima della Naspi (rendendo strutturale la sua permanenza sino a 24 mesi), così come la plateale abrogazione delle "Cocopro" ed il ritorno alla "Cococo" (prive di tutele di sorta nei confronti del committente al di fuori di quelle previste dal codice civile) sembra ora contraddetta dall'annuncio del Ministero del lavoro di provvedimenti nella legge di stabilità a favore del lavoro autonomo.

## 2. Questioni di metodo

Il Governo ha voluto anche "simbolicamente" emanare contemporaneamente due decreti delegati, quello che rimette mano alla disciplina del licenziamento (n. 22/2015) e il decreto relativo alla creazione della nuova Aspi, detta Naspi, e di altre misure relative alla tutela contro la disoccupazione (n. 23/2015) a dimostrazione di come si intenda coerentemente seguire la filosofia europea della *flexicurity* condensata nel Dicembre del 2007 in principi comuni (approvati all'unanimità dopo la più grande consultazione della società civile europea che il processo di integrazione ricordi) che tutti gli Stati membri debbono tenere in considerazione nell'impostazione delle loro politiche sociali,

---

Saraceno, un approccio più ampio, nel quale le competenze sociologiche sono certamente ineludibili: <<pensare che l'aumento dell'occupazione generi automaticamente una riduzione della povertà può, infatti, essere una illusione, se non si considera attentamente di che tipo di occupazione si tratta e chi è più probabile che benefici dell'aumento della domanda di lavoro>>. Molta attenzione va quindi riservata ad esempio in Italia alla separazione coniugale come causa dello scivolamento, soprattutto delle donne, in situazione di grave necessità o anche alla nascita del terzo figlio che fa rovinare il gruppo familiare precipitosamente verso il basso in mancanza di un *welfare* dei servizi degno di questo nome; alla mancanza di fiducia o all'isolamento di chi pur vorrebbe svolgere una qualche attività, vista la totale assenza di centri per l'impiego all'altezza della situazione capaci di eccedere dalla mera produzione di attestati e certificati e via dicendo. A partire da questo stato di cose la Saraceno denuncia il paradosso per cui, mentre l'offerta lavorativa è vistosamente carente e va in effetti decrescendo, invece di soccorrere le persone che senza loro colpa sono privi di un reddito adeguato si moltiplichino i dibattiti ed i confronti (non solo in Italia, purtroppo, ma anche in alcuni paesi europei) su come irreggimentare tali soggetti per costringerli ad accettare occasioni di lavoro che comunque o non ci sono affatto o sono "indecenti" secondo i parametri internazionali dell'ILO.

anche al di fuori del campo di competenze dell'Unione<sup>5</sup>. I due decreti <<rappresentano plasticamente l'idea di *flexicurity*, che come noto sta ad indicare la necessità di spostare il fulcro delle tutele sociali- ovvero dei diritti sui quali il Modello sociale si fonda- dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro, compensando la maggiore flessibilità necessaria per la competitività delle imprese con efficaci politiche attive del lavoro ed estese misure di sostegno al reddito>><sup>6</sup>. Insomma, dopo tante attese: <<la *flexicurity* europea- per altro mal o insufficientemente attuata- avrebbe rotto i margini dell'arco alpino, insediandosi nello stivale e diventando, così, il nuovo paradigma scientifico di riferimento del diritto italiano, che andrebbe a sostituire la regolazione novecentesca del lavoro (e non solo del contratto), connotata dalle sue tutele progressive e – mutuando Giugni- alluvionali>><sup>7</sup>. Un tardivo ingresso in Europa (nella sua dimensione sociale) potremmo dire posto che <<da alcuni anni, infatti, è emerso in Europa un modello la *flexicurity*, (definita dalla Commissione europea come la migliore politica per modernizzare il mercato del lavoro, accelerare il ritmo delle riforme, ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, sostenere l'eguaglianza di genere e rendere fruttuose le transizioni professionali. In questo modello flessibilità e sicurezza non costituiscono concetti oppositivi, ma complementari, che segnano lo spostamento dalla sicurezza dell'impiego stabile nell'impresa (*job security*) verso la sicurezza nelle politiche occupazionali e di nuovi diritti sociali fuori dall'impresa (*employment security*). La rottura con il passato è epocale>><sup>8</sup>. Si tratta, infatti, di una visione "olistica" delle tutele sociali in cui il *welfare* diventa cruciale tanto quanto i tradizionali diritti del dipendente nei confronti del datore di lavoro e che accetta che il fine non sia quello di schermare il posto di lavoro in atto e le sue dinamiche nei confronti dell'imprenditore, ma di valorizzare il "cittadino laborioso" consentendogli non solo una tutela, in termini di garanzia di un reddito decoroso, di accesso gratuito ad uffici

---

<sup>5</sup> Sulla *flexicurity* rimando al mio G. Bronzini, *L'Europa ed il suo modello sociale: l'innovazione sociale alla prova*, in *Rivista della sicurezza sociale*, 2008, n.1, pag. 97 e ss.. Sul rapporto tra *flexicurity* e diritti della Carta di Nizza cfr. G. Bronzini, *Flexicurity e "nuovi" diritti sociali*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2007, n.3, pag. 509 e ss.

<sup>6</sup> G. Orlandini, *La via italiana alla flexicurity..*, cit., pag. 1

<sup>7</sup> B. Caruso, *Il contratto a tutele crescenti tra politica e diritto: variazioni sul tema*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", it.*, 2015, n. 265, pag.3. Sul significato generale del *Jobs act* come adeguamento alle indicazioni sovranazionali cfr. T. Treu, *In tema di Jobs act. Il riordino dei tipi contrattuali*, in *Giorn. Lav. Rel. Ind.*, 2015, n. 2 pag. 4e ss; S. Renga S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo nella tutela della disoccupazione*, in *Lavoro e diritto*, 2015, n. 1, pag. 77 e ss.

<sup>8</sup> A. Perulli, *Il contratto a tutele crescenti e la Naspi: un mutamento di "paradigma" per il diritto del lavoro*, in L. Fiorillo, A. Perulli, *Contratto a tutele crescenti e Naspi. Decreti legislativi 4 marzo 2015, n. 22 e 23*, Torino, 2015, pag.16

pubblici per l'impiego ed a percorsi formativi (tutte pretese divenute *fundamental social rights* di rango europeo con la Carta di Nizza) nelle transizioni lavorative ma anche, il più possibile, di perseguire i personali piani di vita e di scegliere il "proprio modo" di partecipazione alla giornata lavorativa sociale<sup>9</sup>. Giustamente si è ribadito che alle origini della *flexicurity* c'è il celeberrimo Rapporto Supiot<sup>10</sup> nel quale il necessario riconoscimento della fine della "società dell'impiego" opera da occasione per una riscrittura delle tutele individuali e collettive per rispondere alla sfida dei processi produttivi e delle trasformazioni negli stessi stili di vita, come ribadito anche recentemente da Simon Deakin che ha parlato, a tale proposito, di un "nuovo umanesimo" europeo nel diritto del lavoro<sup>11</sup>. Come affermano proprio le stesse conclusioni del Rapporto Supiot: <<il concetto di cittadinanza sociale potrebbe sintetizzare gli obiettivi di una rimodulazione del diritto del lavoro e del diritto sociale in genere. Nonostante la diversità di concezioni nazionali, questo concetto potrebbe costituire uno strumento teorico adeguato per pensare il diritto del lavoro su scala europea. Esso presenta l'interessante caratteristica di essere inglobante (copre numerosi diritti, non soltanto l'iscrizione all'assicurazione sociale); lega i diritti sociali alla nozione di integrazione sociale e non soltanto a quella del lavoro: soprattutto connota l'idea di partecipazione>><sup>12</sup>.

A noi sembra che questo "passaggio" possa essere criticato secondo due approcci diversi. Il primo, che in realtà ha mostrato una grande "presa" all'interno del giuslavorismo italiano (in specie *pro-labour*), è il rifiuto "senza se e senza ma" della stessa idea di una (parziale)

---

<sup>9</sup> Su questo aspetto della "soggettivizzazione" dei diritti cfr. G. Allegri, G. Bronzini, *Libertà e lavoro dopo il Jobs act. Per un garantismo dopo la subordinazione*, in corso di pubblicazione per la casa editrice Deriveapprodi, Roma

<sup>10</sup> A. Perulli, *Il contratto a tutele crescenti...*, cit.

<sup>11</sup> Cfr. S. Deakin, *Il Trattato di Lisbona; le sentenze Viking e Laval e la crisi finanziaria: in cerca di nuove basi per l'economia sociale di mercato" europea*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2013, n. 4, pag. 683 e ss. Si veda soprattutto questo passaggio: <<nella prospettiva del nuovo umanesimo, il ruolo delle politiche sociali ed economiche è quello di fornire una cornice entro la quale le *capacibilities* individuali intese come libertà economiche effettive, vengono realizzate all'interno di alcuni vincoli determinati dalle risorse date. Le istituzioni, come i mercati e gli altri meccanismi di coordinamento economico, vengono considerati, da questo punto di vista, come strumenti potenziali utili per questo fine, non come fini a se stessi. Lo stesso principio si applica ai diritti sociali e ai meccanismi redistributivi e protettivi di sistemi di *welfare*: essi sono mezzi per rafforzare la libertà dei singoli>> (pag. 705)

<sup>12</sup> Il Rapporto Supiot del 1999 è stato tradotto in Italia con il discutibile titolo, *Il futuro del lavoro*, Roma, 2003, mentre il titolo nell'edizione francese era *Au delà dell'emploi*, Parigi, 2000



riarticolazione delle tutele dal contratto al mercato, lo scambio, insomma, tra flessibilità e sicurezza di cui abbiamo parlato e ciò perché il carattere deontologico "forte" dei diritti fondamentali non consentirebbe questo indebolimento. Tali diritti, si riafferma, costituiscono l'intelaiatura di base dei rapporti di lavoro senza la quale si corre il rischio di un regresso a modalità di prestazione servili e pre-statutarie, se non premoderne. L'ulteriore modifica dell'art. 18 (sulla quale si è concentrato il dibattito) viene vista come simbolo di un arretramento che in linea di principio non può essere risarcito perché fa rivivere modalità di gestione della manodopera autoritarie e dispotiche. Non a caso si è sentito parlare anche in dibattiti nell'Aula Magna della cassazione di "grado zero del diritto del lavoro" o si è paventato un ritorno al Medioevo giuridico. A chi scrive questo tipo di analisi non sembra davvero condivisibile anche perché, se davvero le premesse sono vere, allora il Medioevo impera da tempo, nonostante sino al 2012 non sia stata toccata la norma simbolo del "come eravamo". Se le ultime statistiche poco prima del *Jobs act* (che ha promosso l'assunzione con il contratto di tutele crescenti attraverso ingenti risparmi fiscali) ci dicevano che un nuovo contratto su 20 era di tipo *standard* e, se consideriamo che circa la metà dei lavoratori opera in imprese sotto la faticosa soglia dei 15 dipendenti, allora la meta-garanzia della reintegrazione nel posto di lavoro, che si vorrebbe cartina di tornasole per valutare i sistemi di protezione lavoristica, valeva solo per un dipendente (nuovo) circa su 40, mentre i restanti 39 vivevano condizioni pre-moderne. Non stiano, insomma, abbandonando nessun Eden dei diritti. Senza addentrarci più di tanto in una *querelle* in gran parte ideologica, osserviamo che circa 25 paesi dell'Unione, nonostante alcuni di questi siano ai primi posti nella classifiche internazionali per efficacia nelle protezioni sociali, non sarebbero rispettosi di questi dettami, lasciando i lavoratori in balia dei datori di lavoro. Sebbene oggi siano molte diffuse le riserve nei confronti del Metodo aperto di coordinamento (MAC) per la mancanza di vincolatività nel costringere all'obbedienza i paesi riottosi alle indicazioni sovranazionali, con sanzioni effettive e diverse dalla mera *moral suasion*, non può negarsi che abbia rappresentato ed ancora rappresenti un fenomenale ed inedito processo di autochiarimento collettivo sui termini della stessa nozione di modello sociale europeo ed anche sull'agenda delle cose da fare che è ormai frutto di tre lustri di dialogo interistituzionale (aperto anche alla società civile a cominciare dai grandi sindacati) a livello continentale<sup>13</sup>. Come ha

---

<sup>13</sup> Ci limitiamo a segnalare la prima raccolta di interventi in lingua italiana sull'argomento; *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, a cura di M. Barbera, Milano, 2006 e il più recente, *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, a cura di E. Ales, M. Barbera, F. Guarriello, Milano, 2011, nonché, *Governance e politiche*

sottolineato di recente Fausta Guarriello, il Mac ha avuto innegabili meriti dimostrandosi <<un metodo più efficace di quanto il suo grado di vincolatività facesse supporre, finendo per diventare, in virtù dell'applicazione a settori politicamente sensibili, dove le differenze tra stati membri precludono l'opera di armonizzazione, ma in cui l'inazione appare inaccettabile in situazioni di grave incertezza sulle strategie da seguire, *the central tool of Eu policy making in the new millennium*>><sup>14</sup>. Ora se stiamo a queste rilevazioni del MAC non vi è dubbio che i paesi che appaiono assecondare meglio i bisogni di protezione, in senso ampio, dei lavoratori non sono certo quelli della rigidità (all'uscita) contrattuale. Infine non ci convince di questa linea di ragionamento che separa le dimensioni del mercato e del contratto, evitando un bilancio unitario, le implicite assunzioni teoriche. Il più attento studioso italiano del lavoro autonomo di recente ha ricordato che <<nelle democrazie occidentali il diritto del lavoro e il relativo modello assicurativo applicato al diritto del lavoro rappresenta una delle grandi forme di "governamentalità" liberale attraverso, seguendo Michel Foucault, strategie di sicurezza di "sicurezza" che però è funzionale allo sviluppo della libertà capitalistica. Nel binomio libertà- sicurezza il contratto di dipendenza media tra questi valori addomesticando la prima in nome di una "carriera" (*l'emploi* di Supiot); rivendicare un lavoro in questo contesto, ricorda Adalberto Perulli equivale a rivendicare "un monde sans épreuve">><sup>15</sup>. Per l'Autore, con il declino del modello fordista, <<una nuova forma di governamentalità si affaccia nel nuovo millennio ..... il mercato del lavoro diventa sì un percorso per traiettorie professionali spezzate e frammentate, che nulla hanno a che vedere con l'idea novecentesca di "carriera", ma questi sentieri interrotti sono presidiati da nuovi congegni di *welfare*, più o meno affidabili e generosi offerti dal " modello", ma sarebbe più corretto parlare di un " programma legislativo" di *flexicurity*: nella coppia libertà/ sicurezza si cerca insomma un nuovo equilibrio in una situazione di "moltiplicazione dei lavoratori in categorie sempre più eterogenee all'interno di una generale "montée des incertitudes"<sup>16</sup>>>, per

---

*nell'Unione europea*, a cura di M Ferrera e M. Giuliani, Bologna, 2008 ed in chiave più di teoria politico-sociologica, M. R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, 2010

<sup>14</sup> G. Guarriello, *Le lezioni apprese dal Metodo aperto di coordinamento*, in F. Guarriello, *Lavoro, welfare e democrazia deliberativa*, a cura di E. Ales, M. Barbera, cit., p. 714; cfr. G. Bronzini, *Le politiche europee*, in *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti* (a cura di C. Pinelli), Roma, 2012, pag. 343 e ss.

<sup>15</sup> Il richiamo è a L. Boltansky, E. Chiappello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, 1999

<sup>16</sup> A Perulli, *Il diritto del lavoro tra libertà e sicurezza*, in *Rivista italiana diritto del lavoro*, 2012, n. 1, pag. 254 e ss.

dirla con Robert Castel<sup>17</sup>. Un'imponente letteratura, ancora poco nota in questo paese, mostra esempi sempre più diffusi di soggetti che offrono le loro prestazioni direttamente sul web, ove si eseguono le transazioni; i vari commentatori si cimentano nel cercare di prevedere cosa accadrà con la nuova ondata di robotizzazione, dalle macchine senza guidatori alla scomparsa di banche e poste. Guy Standing valuta che siano già alcune decine di milioni le persone impegnate nel cosiddetto *crowd-work* (lavoro *on-line* i cui i richiedenti designati postano i lavori disponibili per quella che è in pratica una forza lavoro globale a chiamata, a tutte le ore di tutti i giorni) ed altre decine di milioni i "contratti a zero ore" (disponibilità assoluta, a semplice chiamata attraverso una *app*)<sup>18</sup> o il "lavoro a rubinetto" al quale l'*Economist* ha dedicato una recente *survey* (la produzione di servizi in forma completamente decentrata da parte di mini-imprese capaci di sfruttare *app*, cellulari e tecnologia)<sup>19</sup>. Ci si chiede ancora, con una certa angoscia, quando la vettura Google senza guidatore si diffonderà o quando sarà effettiva la distribuzione di libri Amazon a mezzo di droni.<sup>20</sup> Insomma vale davvero la pena di irrigidirsi nell'apologia di un mondo che sta per essere travolto (le cui garanzie tipiche erano comunque storicamente situate ed ambivalenti in quanto compromissorie) o non vale la pena di attrezzare il diritto del lavoro e del *welfare* a nuove sfide come suggerito nell'ultima riflessione sul *Jobs act* di Bruno Caruso?<sup>21</sup> Inevitabilmente il rendersi la prestazione lavorativa "post-salariale" (essendo scambiata su Internet) porta a dover privilegiare in funzione garantista al massimo le tutele nel mercato ed i meccanismi di promozione del capitale umano in generale<sup>22</sup>. E' quindi senz'altro preferibile la seconda linea critica all'imponente nuovo e composito

---

<sup>17</sup> R. Castel, *Le montées des incertitudes*, Parigi, 2009.

<sup>18</sup> G. Standing, *Diventare cittadini. Un manifesto per il precariato*, Milano, 2014

<sup>19</sup> Maurizio Ferrera, *Riscoprire la cultura del lavoro*, *Corriere della sera* 16.2.2015 ; sul "caso" Uber, J. Pisani Ferry, Reinventare il lavoro con l'hi-tech, in *Il sole 24ore* 25.8.2015; Evgeniy Morozov, *Come difendersi dall'uberizzazione della società*, in *Le Monde diplomatique*, settembre 2015.

<sup>20</sup> Cfr. il visionario volume di P. Mason, *Postcapitalism. A guide to your future*, London, 2015 in corso di traduzione per il Saggiatore e J. Klumpner, *The digital revolution and work, the other half of Keynes 's conundrum*, in [www.socialeurope.eu](http://www.socialeurope.eu); il numero di Agosto 2015 di Foreign Affairs, in particolare i due saggi: *Will humans go the way of horses?* di E. Bryniolfsson e A. McAfee e *The next safety net* di N. Colin; il molto citato saggio di C. B. Frey e M. Osborne, *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* del 2013 leggibile a [http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf) con la lista dei lavori in corso di sparizione.

<sup>21</sup> B. Caruso, *Il contratto a tutele crescenti...*, cit.

<sup>22</sup> R. Mason, *L'era del postcapitalismo*, in *Internazionale*, Settembre, 2015. Cfr. R. Reich, *Come salvare il capitalismo*, Roma, 2015. I due autori insistono a partire dalle radicali innovazioni produttive tali da mettere in mora la "società salariale" sulla strategica garanzia di un "reddito di cittadinanza".

materiale normativo chiamato *Jobs act* che intende esaminare se la limatura nei diritti connessi al rapporto di lavoro sia stata o meno bilanciata da protezioni nel mercato: insomma se siamo o meno divenuti un paese più europeo. Sotto questo profilo è certamente anche pertinente esaminare se le tante “novelle” abbiano rispettato i vincoli europei, se cioè la nuova disciplina sui licenziamenti rispetti il “contenuto essenziale” del diritto ad una tutela contro il licenziamento ingiustificato (articolo 30 da combinarsi con l’art. 52 della Carta di Nizza), se cioè le sanzioni risarcitorie previste abbiano un carattere sufficientemente dissuasivo e deterrente, oltre che riparatorio<sup>23</sup>. Ancora se la ri-regolazione della materia dei licenziamenti collettivi rispetti le *rationes* della direttiva ed in particolare se le sanzioni previste salvaguardino davvero il diritto del sindacato a poter negoziare come uscire dalla situazione di crisi. Infine se quanto previsto sui controlli a distanza dei lavoratori in azienda sia compatibile con le direttive sovranazionali in materia di *privacy*: non interverremo su questi aspetti lasciandoli ad altri contributi del Volume.

La questione, pertanto, rimane quella di esaminare se dopo il *Jobs act* si possa affermare che la protezione dei lavoratori sul mercato sia in grado di valorizzarne le aspirazioni e di salvaguardarne i “bisogni vitali” dei lavoratori italiani, si che si possa dire che quel che si è perso altrove è stato realizzato su un altro piano<sup>24</sup>.

### **3. Il reddito minimo garantito come *fundamental social right* e come *policy* sovranazionale.**

Il RMG è divenuto un *fundamental right* dotato della stessa “forza” (*legal value*) delle norme sui Trattati, nella nuova formulazione dell’art. 6 TUE con l’entrata in vigore il 1.12.2009 del Trattato di Lisbona, in quanto solennemente sancito all’art. 34, co. 3 della Carta dei diritti UE (più nota come Carta di Nizza). Ciò premesso va riconosciuto che la formulazione prescelta «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» non è felice da punto di vista espressivo. Sembra in effetti che si sia voluto mascherare con termini tecnico-giuridici, come può essere quello di <<assistenza sociale>>, il riconoscimento di una prerogativa che ben potrebbe rappresentare il simbolo di una cittadinanza sociale europea, sancendo proprio un dovere di integrazione sociale, politica e culturale di tutti nella “società europea”. In ogni caso il

---

<sup>23</sup> Cfr. F. Buffa, *La compatibilità del contratto a tutele crescenti con il diritto europeo*, in *Questione Giustizia online*, pag. 41 e ss.

<sup>24</sup> Come ritiene, ad esempio, P. Ichino, *Il lavoro ritrovato*, Milano, 2015

significato della norma non è certo oscuro; alla luce dei chiarimenti offerti sul punto da Raccomandazioni del Consiglio e della Commissione e da Risoluzioni del Parlamento europeo, è facile determinarne il suo «contenuto essenziale», il limite – secondo la prevalente Dottrina – oltre il quale non può spingersi la discrezionalità del legislatore sovranazionale e di quello interno, fatta salva nell'ultimissima parte della disposizione «secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali». La norma si compone di tre segmenti che vanno letti unitariamente: il primo è l'accesso alle prestazioni di assistenza sociale, il secondo il concetto di esistenza dignitosa ed il terzo la mancanza di risorse sufficienti e cioè una situazione concreta e verificabile di bisogno. Non vi è dubbio che la garanzia di condizioni di vita «dignitose» implichi in primo luogo la disponibilità di un reddito idoneo a soddisfare le necessità primarie, da non intendersi in senso solo materiale. Gli obblighi derivanti dall'art. 34, co. 3, non sembrano comunque esaurirsi nel sostegno reddituale non solo perché si richiama espressamente anche l'assistenza abitativa, ma in quanto è evidente che il rischio di esclusione sociale si combatte anche sul terreno dei servizi sociali e di tutti gli strumenti che l'esperienza più avanzata europea ha elaborato nel promuovere un ruolo attivo del "cittadino laborioso" (diritti previsti anche da norme della Carta, come il diritto alla formazione permanente e continua all'art. 14 o il diritto di accesso a servizi di collocamento gratuito all'art. 29). Il titolare del diritto non è indicato e quindi, secondo un metodo generale di codificazione per cui ogni volta che si è voluto ascrivere una certa prerogativa al cittadino europeo, lo si è detto esplicitamente (cfr. il capo sulla cittadinanza) si deve intendere anche il residente "stabile" nell'Unione. Trattandosi di prestazioni di natura assistenziale e collegate ad un bisogno effettivo del soggetto ogni restrizione irragionevole e non giustificata appare illegittima, anche se la norma va ovviamente coordinata con le disposizioni sulla libertà di circolazione e di stabilimento, soprattutto a fini lavorativi. Si tratta di una previsione contenuta nel titolo dei diritti della «solidarietà», come altre tipiche pretese del lavoro e della sicurezza sociale, ma il collegamento così stretto con il concetto di dignità della persona conferisce alla stessa un più ampio spettro di rilevanza. Va anche osservato che il titolare della prestazione è il singolo soggetto che non «dispone di risorse sufficienti»: la dimensione cui guardare è quella strettamente individuale e non anche le complessive condizioni reddituali e patrimoniali della famiglia cui appartiene il soggetto, dovendo la norma tutelare, attraverso l'intervento pubblico, la dignità di un soggetto in quanto tale, senza abbandonarlo alla carità familiare. Le spiegazioni alla Carta indicano come prima fonte della pretesa l'art. 10 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali del

1989 «le persone escluse dal mercato del lavoro o perché non hanno potuto accedervi o perché non hanno potuto reinserirvi e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale». Nella Carta dei diritti Ue è stata rimossa l'implicazione tra il diritto previsto e la condizione di «lavoratore», anche sotto il profilo dei presupposti per le prestazioni richieste. Dalla norma della Carta si evince solo la necessità di un *means test* cioè di un accertamento di una condizione di rischio di esclusione sociale o di povertà (che l'Unione combatte attraverso il diritto in questione), nella Carta del 1989 invece il presupposto sembra poter consistere nella dimostrazione di essere disoccupati involontari o soggetti che non riescono a trovare un'attività lavorativa. La norma della Carta di Nizza si allontana di molto dallo scenario strettamente lavoristico del Testo del 1989, attraverso la connessione alla dignità «di base» dell'individuo in quanto tale, in una logica universalistica più ampia ed inclusiva. L'altra fonte è l'art. 30 della Carta sociale revisionata che così recita: «Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale. Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale le Parti si impegnano: a) prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso al lavoro, all'abitazione alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazione di emergenza sociale o di povertà e delle loro famiglie. A riesaminare queste misure in vista del loro adattamento se del caso». La mancanza di un punto di appoggio al concetto di «esistenza dignitosa», che vanta un'elaborazione giurisprudenziale piuttosto ampia soprattutto ad opera del Tribunale costituzionale tedesco che rifluisce nelle nozioni europee, rende la formulazione piuttosto vaga e la confina in un ambito di tutela «minimalistica» ed emergenziale che invece sembra estranea al diritto come riconosciuto nel Testo varato a Nizza nel 2000. Nell'assenza di una disciplina di attuazione dell'Unione (che secondo l'opinione prevalente avrebbe come base giuridica l'art. 153, lett. h) sull'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro) la giurisprudenza della Corte di giustizia ha già trattato del RMG in numerose decisioni e richiamato in particolare l'art. 34, co. 4 della Carta nella sentenza *Kamberaj* (C. giust., 14.4.2012, C-571/10, *Kamberaj c. Ipes Bolzano*) ma solo per stabilire la legittimità nelle condizioni di accesso al RMG stabilite dagli Stati. Pertanto il controllo della Corte di giustizia è limitato, allo stato, al profilo della non discriminazione da parte di uno Stato di soggetti che legittimamente lavorano sul loro territorio. L'Unione ha, comunque, da tempo individuato il RMG anche come una *policy* da connettersi strettamente alle altre

politiche occupazionali e di crescita che i Trattati contemplano da decenni ma, molto più chiaramente, da quanto il Trattato di Amsterdam ha introdotto un capitolo sociale *ad hoc*. Gli strumenti adottati per implementare queste politiche sono, però, in genere quelli propri del metodo di coordinamento aperto e cioè atti di indirizzo, raccomandazioni, scambio di informazioni e promozione di *best practises* per raggiungere gli obiettivi comunemente stabiliti. Ora, poco prima dell'inizio dei negoziati che portarono all'approvazione del Trattato di Maastricht, l'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors tentò di far approvare una Direttiva che obbligasse tutti gli Stati ad adottare schemi di RMG, ma senza riuscirci. L'idea era quella di coniugare l'intensificazione dei legami economici tra i paesi membri con l'approntamento di *standards* minimi di trattamento di natura sociale, si da impedire il pericolo di un *social dumping* tra paesi membri, cioè una concorrenza sleale nell'abbassare le tutele sociali onde attirare gli investimenti. Si riuscì, tuttavia, ad emanare una storica raccomandazione, la n. 441/92 che ancora rappresenta un punto di riferimento essenziale in materia. La Raccomandazione (reiterata nel 2008 in piena crisi economica) in primo luogo invita tutti gli Stati ad introdurre questo istituto ed offre precisi paradigmi di ordine quantitativo e qualitativo per determinarne i contorni precisi. Sintetizzando le indicazioni delle due Raccomandazioni, delle due Risoluzioni del Parlamento europeo di cui parleremo più avanti ed i risultati complessivamente raggiunti in sede di metodo aperto di coordinamento: il RMG non può essere inferiore al 60% del reddito mediano da lavoro dipendente valutato per ciascuno Stato; oltre all'erogazione monetaria il beneficiario deve essere eventualmente sostenuto nelle spese per l'affitto ed aiutato con forme di tariffazione agevolata nell'accesso ai servizi pubblici essenziali (luce, gas etc.); infine anche per le spese impreviste ed eccezionali serve un aiuto pubblico in quanto il soggetto povero o a rischio di esclusione sociale si troverebbe nell'impossibilità di coprirle. Servizi sociali e servizi per l'impiego devono accompagnare le persone assistite in un percorso di reinserimento. Due Risoluzioni del Parlamento europeo del 6.5.2009 e del 21.10.2010, relative proprio al tema dell'RMG, hanno ulteriormente chiarito i contenuti del diritto, con un richiamo stringente alle disposizioni della Carta UE. La prima delle Risoluzioni insiste in particolare sul rapporto tra reddito minimo e lotta all'esclusione sociale, sottolineando la possibile non coerenza tra l'individuazione da parte di organi pubblici di un percorso di reinserimento lavorativo e situazioni di acuto disagio sociale da trattare prioritariamente attraverso i servizi sociali e non a mezzo degli uffici di collocamento. La seconda, approvata quasi all'unanimità, ricorda che «la dignità è un principio

fondante dell'Unione europea», e che si tratta di garantire ad ogni cittadino la «possibilità di partecipare pienamente alla vita sociale, culturale e politica». Conseguentemente le misure concesse dagli Stati devono essere «adeguate» e giustificate secondo indicatori «affidabili e pertinenti»; le politiche in corso di aggiustamento dei conti pubblici non possono pregiudicare il diritto in questione. Di qui l'invito alla Commissione e agli Stati membri «a esaminare in che modo i diversi modelli non condizionali e preclusivi della povertà per tutti, possano contribuire all'inclusione sociale, culturale e politica, tenuto conto in particolare del loro carattere non stigmatizzante». La Risoluzione insiste sulle fonti internazionali e su quelle dell'Unione che configurano l'RMG come un diritto sociale fondamentale: sembra così evidente che, alla luce della Risoluzione, sarebbero illegittime tutte le forme di erogazione del reddito che finiscano con il mortificare quella dignità essenziale della persona che con l'istituto si vuole invece salvaguardare come il condizionamento dell'aiuto previsto all'accettazione di lavori che non siano coerenti con il bagaglio professionale ed il *curriculum* di studio della persona o l'imposizione di controlli umilianti<sup>25</sup>. Ma a spingere verso efficienti forme di RMG è stata anche l'esperienza del MAC cui abbiamo già accennato, il dialogo tra Stati ed Unione attraverso la definizione di obiettivi comuni a lungo termine e lo scambio delle *best practises* in materia sociale. Nelle procedure del MAC sono state privilegiate le esperienze, soprattutto scandinave (ma non solo), che hanno compiuto il salto in un sistema di *flexicurity* nel quale la garanzia di un reddito minimo garantito (nella duplice forma della assicurazione per tutti dei mezzi necessari a un'esistenza libera e dignitosa e di sostegno al reddito tra un impiego e un altro) è uno dei pilastri del rinnovamento e dell'universalizzazione degli apparati del *welfare state*, accanto al diritto alla formazione permanente e continua e all'accesso a gratuiti ed efficaci servizi di collocamento. Nel dicembre 2007 si è poi avuta l'approvazione di alcuni principi comuni di *flexicurity* che contemplan il diritto a un

---

<sup>25</sup> Sul reddito minimo garantito rinviamo per brevità ai due volumi curati dal Basic Income Network – Italia (Bin Italia), *Reddito per tutti. Un'utopia concreta per l'era globale*, Roma, 2009 e *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Torino, 2012; G. Bronzini, *Reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2011 nonché agli interventi sul numero 1/2014 della Rivista di sicurezza sociale di A. Lassandari, A. Strinati, S. Ponzi, G. Bronzini, A. De Oto; P. Bozzao, *Reddito minimo e welfare multilivello: percorsi normativa e giurisprudenza*, in *DLRI*, n. 3/2011 pag. 582 ss.; G. Bronzini, *Il reddito minimo garantito nell'Unione europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*, in *DLRI*, 2011, n. 2 pag. 225 e ss.; S. Giubboni *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2014, n. 2, pag. 142 e ss.; G. Bronzini, *Reddito minimo garantito*, voce dell'*Enciclopedia del diritto Treccani online*.



reddito minimo sia nelle fasi di transizione da un'occupazione a un'altra sia per assicurare ai più bisognosi un'esistenza dignitosa. Da quella data le politiche dell'occupazione dei singoli Stati (che vengono coordinate a livello europeo) devono indicare in che modo rispettano i principi comuni e quali sono i percorsi che stanno seguendo per valorizzarli. I principi di *flexicurity* devono anche guidare l'Unione e i Paesi membri nel perseguire gli obiettivi della «Strategia 2020» che ha sostituito nel Giugno 2010 la vecchia *Lisbon Agenda*. Nella nuova strategia, ai vecchi *targets*, si è aggiunto un obiettivo inedito e concernente direttamente il tema in discorso della riduzione di almeno di 20 milioni a rischio di povertà o di esclusione sociale. L'altro macroevento che ci consente di affermare che lo *ius existentiæ* è entrato stabilmente e irreversibilmente nel patrimonio dei *fundamentals rights* degli europei è connesso alla giurisprudenza costituzionale tedesca, che per la sua autorevolezza non può che influenzare tutte le nozioni europee. Il 9 febbraio 2010 il Tribunale costituzionale tedesco (ma non mancano precedenti della stessa Corte anche se non così solenni) ha, infatti, dichiarato parzialmente incostituzionale il sistema *Hartz IV*, introdotto dal Cancelliere Schröder nel 2005, che raggruppa gli aiuti sociali e gli assegni di disoccupazione. Secondo il giudice delle leggi quel sistema viola gli articoli 1 («La dignità dell'uomo è intangibile») e 20 («La repubblica tedesca è uno stato federale democratico e sociale») della Costituzione tedesca, letti in connessione tra di loro. Nel linguaggio fortemente evocativo del Tribunale costituzionale di Karlsruhe, relativo al *menschenwürdigen Existenzminimums* (espressione che si può tradurre in «reddito minimo adeguato a una vita dignitosa»), il diritto in esame «garantisce a ogni persona bisognosa le condizioni materiali indispensabili alla sua esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica. Oltre al diritto che deriva dall'art. 1.1. della legge fondamentale di rispettare la dignità di ogni individuo, che ha effetto assoluto, questo diritto fondamentale ha in correlazione all'art. 20 un significato autonomo quale diritto di garanzia. Tale diritto non è soggetto a quanto dispone il Parlamento e deve essere onorato; tuttavia gli si deve dare forma concreta e inoltre deve essere regolarmente aggiornato». Pertanto la tutela ha una sua autonoma configurazione che assegna all'individuo come tale la dotazione dei mezzi indispensabili all'inserimento come "persona", quindi con un proprio progetto di vita, in un contesto sociale e politico determinato. Si è stabilito, in particolare, che il livello dei sussidi per le persone in grado di lavorare (pari a 359 euro mensili) e quelli per gli altri componenti del nucleo familiare (che possono arrivare a oltre 800 euro) sono troppo bassi o comunque non determinati sulla base di parametri affidabili, essendo state le prestazioni ridotte nel 2005 per

indurre i disoccupati a trovare a ogni costo un lavoro. Si tratta comunque di un processo di costituzionalizzazione di questa pretesa come "diritto umano emergente"<sup>26</sup> che coinvolge i più diversi paesi; dal Brasile (circa 30 milioni di persone godono della cosiddetta *bolsa social*), all'India, dal Sudafrica alla Namidia, dalla Corea ad Israele, ai paesi europei extra Ue come la Svizzera o la Norvegia.

#### **4. Il pilastro mancante nel nuovo *welfare* italiano.**

La novità più significativa del *Jobs act* sul tema degli ammortizzatori sociali (cuore del preteso riavvicinamento ai modelli prevalenti in Europa) è senz'altro il riordino dei trattamenti di disoccupazione involontaria (riordino di un riordino già tentato con la legge n. 92/2012) con il varo della Naspi, che rappresenta la misura ordinaria. Qui si coglie effettivamente una precisa volontà di generalizzare la tutela costituzionale favorendo un accesso diffuso e non discriminatorio alla misura di sostegno<sup>27</sup>, accesso già facilitato con la novella del 2012. Si supera la precedente distinzione tra Aspi e "miniAspi" in un Istituto comune i cui requisiti di accesso sono molto più permissivi ed inclusivi di quelli previgenti: 13 settimane di contribuzione, ma nell'arco dei quattro anni ed almeno 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi precedente alla conclusione del rapporto. I destinatari della prestazione sono i tutti i lavoratori subordinati, compresi gli apprendisti, i soci di cooperativa di cui al DPR n. 602/1970, nonché il personale artistico, teatrale e cinematografico; mentre restano fuori dal sistema i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ed i lavoratori agricoli (a tempo determinato o indeterminato): con tali requisiti si è stimato che oltre il 95% dei lavoratori interessati godranno in concreto della prestazione che, pertanto, offrirà alla stragrande maggioranza delle persone " dipendenti" un'ancora di salvataggio in un momento così difficile della propria vita professionale. Tuttavia gran parte della Dottrina ha osservato che questa tensione universalistica che pervade la Riforma (e che si sostanzia anche

---

<sup>26</sup> Nella *Dichiarazione Universale dei diritti umani emergenti*, sottoscritta a Monterrey (Messico), nel novembre 2007, nota come *Dichiarazione di Monterrey* (purtroppo poco conosciuta in Europa, ma che ha ricevuto il consenso di molti Stati sud-americani), si è cercato, a distanza di sessanta anni dalla *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948, 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. Cfr. 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>.

<sup>27</sup> Sembra in effetti realizzata la parola d'ordine lanciata anni orsono dall'attuale Ministero della Cultura Franceschini di una " indennità di disoccupazione per tutti".

nei nuovi Istituti della Dis-coll e dell'Aspi di cui brevemente parleremo) è compensata con un inasprimento della logica assicurativa in modo più rigido che nella legge del 2012. La legge- delega aveva infatti fissato chiaramente i due principi della Riforma e cioè la modulazione delle tutele legandole alla <<pregressa storia contributiva del lavoratore>> in modo che ne esca incrementata "la durata massima" del trattamento per <<i lavoratori con carriere contributive più rilevanti>>. Il Decreto legislativo n. 22/2015, coerentemente, ribalta l'impostazione della legge Fornero per cui le prestazioni spettanti sono calibrate sull'età del soggetto (e quindi sul suo stato di bisogno presunto dal legislatore in progressione dell'anzianità) rapportando la durata della prestazione alla pregressa storia contributiva del disoccupato che godrà di prestazioni di durata pari alla metà delle settimane di contribuzione accreditate negli ultimi 4 anni con un massimale sino a 24 mesi (cfr. Decreto n. 150/2015). E' stato correttamente osservato che <<non è agevole in effetti giustificare sul piano dei principi costituzionali una prestazione calcolata prescindendo dalla condizione di effettivo bisogno e considerando come unico criterio di "adeguatezza" quello meritocratico del versamento dei contributi. Né regge, sotto questo profilo, il parallelo con il criterio contributivo di calcolo delle pensioni, posto il carattere temporaneo del bisogno cui fanno fronte le prestazioni... I nuovi ammortizzatori invece abbracciano una logica individualistica che trova la sua giustificazione unicamente nelle esigenze di riduzione e di controllo della spesa previdenziale>><sup>28</sup>. Analogamente si sono sottolineati i meccanismi di contenimento dei costi a cominciare da una forte e più incisiva riduzione della prestazioni con il passare del tempo, che sembra voler colpire chi non attiva adeguatamente nella ricerca di altra occupazione, ma che appare soluzione contraddittoria con l'aver formalizzato, con tanto di sanzioni, gli obblighi del lavoratore "sotto Naspi" ed i compiti dei rafforzati servizi per l'impiego; a ciò si aggiunge l'ulteriore sforbiciatura ai contributi figurativi, l'aver parametrato i benefici sui versamenti nell'arco del quadriennio etc. Non vi è dubbio che queste disposizioni colpiranno soprattutto i precari ed i lavoratori con contratti più instabili, proprio quindi il settore più a rischio sociale.

L'intento di allargare la platea dei beneficiari della tutela costituzionale ha inoltre portato all'istituzione della Dis-coll per i collaboratori coordinati e continuativi (residui dopo la scomparsa di quelli a progetto): c'è un certo miglioramento rispetto all'*una tantum* prima in

---

<sup>28</sup> G. Orlandini, *La via italiana alla flexicurity...*, cit. pag. 4; cfr. D. Garofalo, *Il d.lgs 4 marzo 2015, n. 22...*, cit. S. Renga, *Post fata resurgo: la rivincita del principio assicurativo...*, cit.; A. Perulli, *Il contratto a tutele crescenti...*, cit.

vigore; i parasubordinati per goderne oltre ad essere involontariamente disoccupati almeno tre mesi di contribuzione nel periodo che va dal 1 gennaio dell'anno solare precedente all'evento interruttivo del rapporto ed un mese di contribuzione nell'anno solare in cui questo accade. L'importo è calcolato con gli stessi criteri della Naspi, ma con un massimale solo sino a sei mesi; non spettano peraltro neppure i contributi figurativi. Il legislatore del *Jobs act* riserva, ma non è questa la sede per affrontare compiutamente il discorso, al lavoro autonomo continuativo ben poco tornando al regime del 1973 ed assegnando solo una modestissima protezione in caso di cessazione involontaria del rapporto che appare discriminatoria rispetto a quanto previsto per i subordinati. Fra l'altro appare anche incerta, per ragione di copertura, il mantenimento della prestazione negli anni a venire.

Infine l'Aspi, misura non a carattere contributivo, che spetta a coloro che hanno già usufruito per il periodo massimo della Naspi, e che versano in situazione di particolare disagio economico: è pari al 75% della Naspi stessa e dura sino a sei mesi. E' certamente vero che si tratta di un primo "sfondamento" del carattere strettamente assicurativo delle misure volte a proteggere i disoccupati in relazione ad uno stato di un concreto bisogno, ma la sua modestia ed anche la dubbia copertura fanno davvero dubitare che si possa parlare di qualcosa di più di un "quasi-simbolico" riconoscimento che in questo paese la disoccupazione è strutturale e di massa (e non dipende dal solo mancato incontro per deficit informativi tra domanda ed offerta) e che non sempre nel periodo di 24 mesi (nelle ipotesi più favorevoli) si riesce a reperire altra occupazione. L'Aspi (sulla cui copertura reale per tutti gli aventi diritto ci sono molti dubbi a partire dal 2016), comunque, è totalmente estranea alla logica del RMG europeo che per definizione spetta anche a chi ancora non è riuscito ad entrare nel mercato del lavoro o ne è stato ormai estromesso e non è sottoposto a termini finali essendo connesso al permanere dello stato di bisogno.

Il quadro d'insieme su quello che dovrebbe rappresentare il lato "positivo" ed aggiuntivo della Riforma diventa, quindi, molto meno roseo quando si guarda più da vicino i meccanismi di funzionamento delle prestazioni ed ancora più problematico se si guarda al recentissimo decreto (n. 150/2015) sulle politiche attive e sulla "condizionalità" dei nuovi sussidi.

Il Governo ha chiaramente inteso rafforzare la pressione sui disoccupati ed i loro obblighi di reperire nuova occupazione, il che appare in assoluta tensione con la revisione dei trattamenti, di cui abbiamo già parlato, alla luce della contribuzione effettivamente versata che ha invece pensare ad un diritto maturato in virtù di uno schema assicurativo. Per

essere sintetici ci si può riferire alla scheda ministeriale di presentazione del Decreto delegato:

<<Viene definito lo stato di lavoratore *disoccupato*, di lavoratore dipendente che subisce una riduzione di orario (in seguito all'attivazione di una procedura di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per integrazione salariale, contratto di solidarietà o interventi dei fondi di solidarietà) e di lavoratore *a rischio di disoccupazione*. Gli appartenenti a queste categorie verranno assegnati ad una classe di profilazione, allo scopo di valutarne il livello di occupabilità e saranno convocati dai Centri per l'impiego per la stipula di un *Patto di servizio personalizzato*. Il *Patto* dovrà inoltre riportare la disponibilità del richiedente a partecipare a iniziative di carattere formativo, di riqualificazione o di politica attiva e ad accettare congrue offerte di lavoro. Per rafforzare la condizionalità delle erogazioni, la domanda di ASpl, NASpl o DIS-COLL equivarrà a dichiarazione di immediata disponibilità del lavoratore, e sarà inserita nel Sistema informativo delle politiche attive e dei servizi per l'impiego. I beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito, che non abbiano riottenuto una occupazione, saranno quindi chiamati a stipulare il *Patto di servizio personalizzato*. La sottoscrizione del *Patto di servizio personalizzato* sarà necessaria anche ai fini della concessione dell'Assegno di disoccupazione (ASDI). I beneficiari di prestazioni di sostegno al reddito che, senza giustificato motivo, non partecipano alle iniziative finalizzate a conseguire l'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro saranno soggetti a sanzioni che vanno dalla decurtazione, alla sospensione o decadenza dalle prestazioni>>.

Ora mentre ancora il riordino dei servizi all'impiego è ancora in gran parte da elaborare essendosi solo prevista allo stato la creazione di un'Agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL) che dovrebbe coordinare la "rinascita" del settore, il regime delle sanzioni, piuttosto energiche, è già stato definito in dettaglio per colpire i renitenti agli ordini di "reinserimento", senza che sia ben chiaro in che cosa mai potranno consistere queste disposizioni di attivazione. C'è da chiedersi quale miracolo possa intervenire, atteso il modestissimo stanziamento di soli 40 milioni, che trasformi i nostri addetti ai servizi per l'impiego (ridottissimi anche per numero) da passacarte in progettisti di carriere lavorative. Vorrei anche ricordare che l'attuale Presidente dell'INPS ha più volte ricordato dalle pagine del Quotidiano La Repubblica, ad esempio, la totale inutilità (e talvolta anche la fittizietà) dei tanti corsi di formazione (spessissimo pagati con Fondi europei) per disoccupati o cassaintegrati che costano circa 7 miliardi, avanzando l'ipotesi di assegnare tali risorse in funzione alimentare agli interessanti. C'è, comunque, nel decreto n. 150, una disposizione odiosa (applicabile ai soli cassaintegrati) che forse

segnala l'intento di mortificare più che promuovere persone in difficoltà occupazione: l'articolo 26 prevede che «allo scopo di permettere il mantenimento e lo sviluppo delle competenze acquisite, i lavoratori che fruiscono di strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro possono essere chiamati a svolgere attività a fini di pubblica utilità a beneficio della comunità territoriale di appartenenza, sotto la direzione ed il ordinamento di amministrazione pubbliche..., nel territorio del comune ove siano residenti»>>. Insomma lo spettro dei lavori socialmente utili si aggira su quella riforma che doveva avvicinarci all'Europa; che i nostri legislatori non abbiano letto la sentenza della Corte di Giustizia *Sibilio* del 2.4.2012?

Torniamo al RMG: ha condivisibilmente osservato Giovanni Orlandini: «la logica della flessicurezza imporrebbe di rafforzare i profili universalistici del sistema di protezione sociale contro la disoccupazione, non potendosi altrimenti garantire prestazioni economiche capaci di tutelare chiunque si trovi privo di lavoro- a prescindere dalla sua storia professionale- e per un tempo necessaria ad accompagnarlo verso una nuova occupazione»>><sup>29</sup> ed ancora Simonetta Renga che «l'universalità non può essere raggiunta attraverso il principio assicurativo che geneticamente esclude dalla tutela coloro che non hanno raggiunto una provvista contributiva o che non hanno un numero di contributi sufficienti, ovvero gli inoccupati e i lavoratori saltuari, occasionali, discontinui, frequentemente disoccupati. Accanto ad ogni assicurazione sociale... È quindi necessaria una prestazione di sicurezza sociale finanziata attraverso la solidarietà generale, ed idonea a garantire "il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, in una parola, l'integrazione sociale (art.3, c. 2 Cost) >><sup>30</sup>. Insomma manca la garanzia del cosiddetto *ius existentiae*.

In conclusione ci sembra di dover condividere l'opinione per cui il saldo tra limatura di tutele nel contratto e estensione di quelle *welfaristiche* sia negativo non solo perché le seconde non appaiono così robuste come le si è dipinte e perché le politiche promozionali dei servizi all'impiego sono ancora indefinite mentre definite sono solo le sanzioni per i disoccupati poco collaborativi, ma per l'assenza di un pilastro essenziale delle *flexicurity*, il RMG, che l'Italia continua ad ignorare, unica in tutta Europa insieme alla Grecia.

---

<sup>29</sup> G Orlandini, *La via italiana alla flexicurity...*cit. pag. 1

<sup>30</sup> S. Renga, *Post fata resurgo...*, cit. pag.78

## 5. Obbediamo all'Europa

A noi sembra che in tal modo si contravvenga platealmente alle indicazioni sovranazionali ed anche in modo assai rischioso. Inutile ricordare che nell'ultimo Rapporto per il 2012 sul rispetto dei *social rights* (stabiliti nella Carta sociale europea) il Comitato economico- sociale del Consiglio d'Europa<sup>31</sup> ha chiaramente osservato che l'Italia non rispetta l'art. 30 della Carta (in particolare sotto il profilo della lotta all'esclusione sociale). Purtroppo l'efficacia di questi Rapporti nell'indurre delle politiche virtuose è, allo stato, assai scarsa. Più serio è il rischio che si corre con l'Unione. Secondo gli obiettivi stabiliti nella Strategia 20-20 (che ha sostituito la *Lisbon Agenda*) dovremmo diminuire entro il 2020 del 20% il numero dei nostri poveri o dei soggetti a rischio di esclusione sociale, mentre l'Italia vanta il tristissimo primato nell'Ue a 28 membri di avere il tasso di accrescimento più alto del loro numero. Non si vede in che modo possa l'Italia fare questo essenziale e salutare "compito a casa", senza introdurre quello strumento specifico di lotta alla povertà e di salvaguardia della dignità essenziale delle persone che l'esperienza costituzionale mondiale ha sin qui elaborato e rafforzato proprio da quando il lavoro (salarinato e non) è divenuto risorsa scarsa ed anche instabile. La Commissione ha appena introdotto ulteriori parametri di valutazione della "competitività" degli Stati sensibili alla dimensione sociale tra i quali figura anche la questione "esclusione sociale". Sono in molti (studiosi, ma anche politici influenti a livello europeo) a chiedere che gli Stati che si allontanano vistosamente dal perseguimento degli obiettivi della Strategia 20-20 siano esclusi dall'accesso alle risorse sovranazionali, che poi sono le uniche di cui davvero disponiamo per qualche politica di segno anticiclico.

Venendo al "che fare" una misura del genere (RMG) dovrebbe rispettare per le ragioni già evidenziate nel terzo paragrafo tre principi: la sufficienza della prestazione che deve consentire (art. 34 della Carta di Nizza) a tutti di condurre una vita libera e dignitosa (seguendo le indicazioni del MAC pari a non meno 600 euro per coloro che sono al di sotto della "soglia" che comporta il rischio di esclusione sociale); la ragionevole condizionatezza all'offerta di un lavoro "congruo" cioè non punitivo ed umiliante l'esperienza lavorativa della persona tenuto anche conto che il diritto internazionale, la Convenzione ILO per i trattamenti di disoccupazione applicabile per analogia, proibisce di subordinare la prestazione all'obbligo di accettazione di lavori che non siano coerenti con il bagaglio professionale del soggetto. Questo è un punto discriminante:

---

<sup>31</sup> [http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Conclusions/State/Italy2013\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/Conclusions/State/Italy2013_en.pdf)

sebbene ci si debba necessariamente muovere in una prospettiva realistica e di concreta fattibilità in un paese notoriamente molto colpito dalla crisi recente e quasi andato in *default*, si tratta pur sempre di disciplinare un diritto sociale fondamentale di matrice europea che, come ha affermato il Parlamento europeo con due Risoluzioni del 2009 e del 2010, non può essere collegato a condizioni che umiliano i beneficiari o finiscono con stigmatizzarli come nuova classe "pericolosa". Si tratta in realtà non di rimediare ad un insuccesso delle persone che sono in difficoltà, ma a quello di un sistema sociale che non riesce a generare sufficienti occasioni di lavoro (decente). Questa stessa considerazione vale per il terzo principio dell'individualità della prestazione essendo inconcepibile che si faccia riferimento ad un reddito familiare che lascia la componente incapiente del nucleo alla "carità familiare" (la Carta di Nizza parla di << ogni individuo>>). Non manca in Parlamento un ottimo materiale da elaborare (le tre proposte di legge rispettivamente di Sel, M5stelle e di settori del PD) ed il precedente della Legge regionale Lazio sul reddito minimo garantito (ora de-finanziata, ma ancora in vigore) che ha cercato di adeguare almeno questa Regione, sul punto, al modello europeo di *welfare*<sup>32</sup>. Le circolanti ipotesi di Ria o Reiss, invece, non sembrano soddisfare questi parametri per la loro dichiarata intenzione di alleviare solo le situazioni estreme di bisogno (e neppure integralmente, ma al 50%), perché carate sulle famiglie (il capo famiglia prende il sussidio e lo distribuisce generosamente tra gli altri componenti), ed infine in quanto fortemente condizionate ad obblighi di ogni tipo, spesso con l'intermediazione di "enti caritativi" estranei ad un moderno concetto di servizi all'impiego. Se il fine della prestazione è quello di garantire la dignità essenziale delle persone le misure di attivazione non possono essere così coercitive ed invasive da entrare in contraddizione con la *ratio essendi* della misura.

---

<sup>32</sup> Su tali proposte rimando a G. Bronzini, *Che fine ha fatto il reddito minimo garantito?*, in *Riv. Giur. lav.*, 2014, n. 2, pag. 335 ss. e *Il reddito di cittadinanza tra aspetti definitivi ed esperienze applicative*, in *Rivista diritto della sicurezza sociale*, 2014, n. 1, pag. 1 ss. Sulle varie opzioni cfr. C. Gori, *Povertà, più opzioni in campo*, in *Ilsole24ore* 14.9.2015 e M. Ferrera, *Reddito minimo di inserimento. Il pezzo della riforma che manca*, in *Il Corriere della sera*, 12.4 2015 che sembra optare per il Reiss per ragioni di risparmio, pur essendo favorevole ad un autentico RMG.



Nonostante le fortissime resistenze<sup>33</sup>, anche nel mondo accademico, questa ineludibile riforma “di civiltà” che si sta chiedendo in modo sempre più forte<sup>34</sup> di compiere, in modo da avvicinare davvero l'Italia al resto dell'Europa ci pare, comunque, finalmente entrata “in agenda” anche dal punto di vista della sua fattibilità finanziaria<sup>35</sup>. L'esperienza molto controversa degli 80 euro dimostra che risorse per operazioni di garanzia dei bisogni “vitali” c'erano, posto che con poche aggiunte ai miliardi spesi in quell'occasione si sarebbe ben potuto finanziare un RMG come quello sin qui descritto. Una legge di riordino del settore avrebbe anche razionalizzato le mille forme poco trasparenti con cui si spende per soccorrere i poveri (tre forme di *social card*, una pletera di misure provinciali, regionali comunali ed anche statali mai esaurientemente censite), portando così anche a consistenti risparmi ed ad una moralizzazione del sistema assistenziale tanto caotico quanto corporativo e clientelare.

Se non si vuole agire per convinzione, lo si faccia dunque perché è un obbligo sovranazionale ed è troppo rischioso violarlo ancora a lungo. Insomma: perché ce lo chiede saggiamente l'Europa.

---

<sup>33</sup> Cfr. la reazione di E. Ales all'ultimo Congresso dell'Aidlass su, *Diritti sociali e discrezionalità legislatore nell'ordinamento multilivello*, leggibile a <http://www.aidlass.it/documenti-1/Relazione-Ales-Foggia.pdf>, che sembra paventare un contrasto tra una misura di reddito garantito e l'art. 38 della Costituzione. *Contra*, per il carattere doveroso di un RMG alla luce della Costituzione italiana, cfr. C. C. Tripolina, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Torino, 2013.

<sup>34</sup> Si veda la recente petizione popolare di Libera giunta a più di 60.000 firme.

<sup>35</sup> Osserva S. Giubboni in, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2014, p.156 che le raccomandazioni delle istituzioni UE in merito al reddito minimo garantito assumono <<un amaro sapore beffardo, che aumenta, invece di ridurre, il senso di frustrazione e di risentimento di larghissimi strati delle popolazioni nazionali impoveriti nei confronti dell'Unione>>, ma proprio gli “investimenti sociali” del Governo italiano nell'ultimo periodo dall'operazione 80 euro agli sgravi fiscali per le assunzioni dimostrano che lo spazio finanziario per coprire un RMG ci sono in realtà e che si tratta di una scelta politica non averlo sin qui fatto.