

Perché occorre prendere sul serio il diritto al reddito

Gianluca Busilacchi

RPS

L'articolo presenta alcune riflessioni sul tema del diritto al reddito a partire dal libro Il reddito di base di Granaglia e Bolzoni (2016).

La principale argomentazione esposta è che non vi è sufficiente attenzione al tema del diritto al reddito, che invece, al pari di altri, andrebbe inteso come un diritto di cittadinanza.

La prima parte è dedicata a una analisi delle possibili ragioni che determinano questa sottovalutazione, sia sul piano

concettuale che su quello politico.

La seconda parte dell'articolo si concentra invece sui due principali strumenti di policy che potrebbero garantire tale diritto: il reddito di cittadinanza e il reddito minimo. In particolare vengono illustrate le ragioni che potrebbero giustificare l'istituzione di un reddito di cittadinanza globale e, nell'ultima parte dell'articolo, i limiti delle attuali politiche di reddito minimo europee e i principali nodi aperti nella loro attuazione concreta.

1. Il diritto al reddito è un diritto di cittadinanza?

Il volume *Il reddito di base* di Granaglia e Bolzoni si colloca dentro un dibattito che negli ultimi anni è tornato a essere di grande attualità politica e sociale anche a causa della crisi economica, nel nostro paese e non solo: quello relativo alla necessità di adeguate politiche che garantiscano ai cittadini un reddito minimo, per non cadere in condizioni di povertà. Una necessità sempre più urgente se si pensa che, a fronte dell'obiettivo di ridurre di 2,2 milioni il numero dei poveri nel nostro paese entro il 2020 (Obiettivo italiano per Europa 2020), secondo il Rapporto sulla povertà dell'Istat (2016) il numero di poveri assoluti nel 2015 è stato il più alto degli ultimi dieci anni.

Prima di entrare nelle distinzioni nominali, ma anche concettuali, che si celano dietro alle varie definizioni, risolte dalle autrici con una chiara distinzione tra reddito di cittadinanza e reddito minimo, chiariamo subito l'aspetto più importante, che va ben al di là della questione definitoria: il tema da analizzare in profondità è quello più generale del

diritto al reddito, della sua giustificazione normativa e della sua applicazione in termini di policy.

Da questo punto di vista occorre segnalare un'enorme discrasia. Sebbene del diritto al reddito se ne parli da molti secoli sul piano ideale e filosofico – sono del XVI secolo i primi scritti su questo tema di Thomas Moore e di Juan Luis Vives, mentre una prima sistematizzazione organica di una proposta di reddito di base è quella di Thomas Paine nel 1796 – la trasposizione concreta in misure efficaci è di fatto ferma.

Negli ultimi secoli infatti la società è progredita fortemente da molti punti di vista, sia sul versante riguardante la conoscenza e la tecnologia, ma anche sotto il profilo economico e sociale: la ricchezza globale cresce incessantemente decennio dopo decennio e anche le condizioni sociali medie non sono nemmeno paragonabili a quelle del secolo scorso. Ma questa crescita non ha distribuito i suoi frutti in modo eguale, tanto che molti economisti negli ultimi anni si sono interrogati sul significato sostanziale di sviluppo (si pensi al concetto di sviluppo umano elaborato da Amartya Sen) e sull'effetto di una crescita che produca forti disuguaglianze.

Nel XXI secolo, mentre gli 85 uomini più ricchi hanno un reddito pari a quello di 3,5 miliardi di persone – la metà più povera del pianeta che vive con 2,5 dollari al giorno – nel mondo si muore ancora per cause legate alla povertà, in valore assoluto più che negli anni di Moore e Vives: tre milioni di bambini sotto i cinque anni muoiono ogni anno per malnutrizione, 870 milioni di persone soffrono di denutrizione e 1 miliardo di individui non ha sufficiente accesso all'acqua potabile (Banerjee e Duflo, 2011). Se quindi la povertà estrema è ancora così diffusa in un mondo che continua a svilupparsi, è chiaro che il tema del diritto al reddito non è stato in questi secoli preso sul serio: ma perché?

Possiamo individuare tre ordini di ragioni.

La *prima* ragione è legata al rapporto tra la sfera dei bisogni e quella di diritti di cittadinanza: mentre il bisogno di salute o quello di lavoro sono percepiti come bisogni diretti, la dimensione del reddito è di fatto una dimensione strumentale al superamento della povertà. Ciò ha portato a far ritenere, da parte di molti, il diritto al lavoro come gerarchicamente sovraordinato al diritto al reddito. Non è un caso che ancora oggi vi sia chi interpreta i due diritti in contrapposizione tra loro e si sostenga che qualora si riuscisse a garantire a tutti il diritto al

lavoro, si risolverebbe così anche il tema del diritto al reddito, di fatto relegando quest'ultimo a una mera dimensione funzionale e strumentale. Questo aspetto costitutivo dei diritti di cittadinanza è connesso a un *secondo* elemento legato alla loro emersione sul piano politico: se da un lato i poveri sono un gruppo dalla scarsa voce politica (Korpi e Palme, 1998) e quindi il diritto al reddito trova minore forza politico-elettorale nel poter essere rappresentato, dall'altro tale minor peso politico si sostanzia poi in una dimensione normativo-costituzionale.

Venendo al caso italiano, ad esempio, il diritto al reddito a differenza di altri diritti di cittadinanza, come il lavoro (artt. 1, 4, 35 e seguenti Cost.) o la salute (art. 32) non trova una sua espressa costituzionalizzazione «in sé», ma, nuovamente, viene visto come subalterno ad altri diritti, in primis al diritto al lavoro. Sintomatico da questo punto di vista è l'art. 38, in cui il diritto all'assistenza sociale è previsto per chi è «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere»: dunque non un diritto di cittadinanza universalmente riconosciuto, come invece avviene per il diritto alla salute e per il diritto al lavoro. L'effetto è che, mentre le politiche per la salute sono politiche di sicurezza sociale, estese cioè all'universo dei cittadini, il diritto al reddito è appunto confinato ai poveri e agli inabili al lavoro: siamo dunque di fronte a un diritto selettivamente limitato ad alcuni.

Questa situazione non è limitata all'Italia: anche negli altri paesi europei il diritto al reddito non viene riconosciuto come diritto di cittadinanza sul piano della costituzione formale. Non solo; ciò che è più importante è che neppure sul piano della costituzione sostanziale si abbia efficacia nell'operazionalizzazione concreta di questo diritto in termini di policies.

E qui veniamo al *terzo* aspetto che può spiegare perché il tema del diritto al reddito, pur rappresentando, come ricordato, una idea antichissima, non ha trovato sufficiente applicazione sul piano politico. La storia delle politiche sociali è fondamentalmente la storia del welfare state europeo, che ha una origine di natura assicurativa. È vero che poi, nel corso del Novecento, al pilastro bismarkiano si sono sommati anche altre politiche che trovavano giustificazione in meccanismi sociali diversi da quello previdenziale – l'assistenza e la sicurezza sociale – e che hanno allargato l'universalismo dei diritti sociali, avvicinandoli al concetto marshalliano di cittadinanza. Ciononostante, se guardiamo al peso relativo dei diversi pilastri nei welfare state europei contemporanei, sia per quanto riguarda le risorse che per quanto riguarda la for-

za cogente della giustificazione in termini di filosofia politica e quindi la sua resilienza rispetto alle trasformazioni nello scenario di politica pubblica, si può sostenere che l'impianto concettuale più forte delle politiche legate al diritto al reddito è un impianto di natura previdenziale. Questa considerazione, che è legata probabilmente alla *path-dependency* delle politiche anche sul piano del trascinamento elettorale di diritti acquisiti nel corso del tempo, allontana fortemente la possibilità di dare forza al diritto al reddito come diritto di cittadinanza, poiché è ormai radicata nella storia del welfare europeo l'idea che la politica sociale debba intervenire in termini di protezione del reddito quando manchi il reddito da lavoro, a causa del verificarsi di qualche specifico avvenimento, un rischio sociale, che va appunto assicurato. Seguendo questa logica, che in sintesi riflette le caratteristiche storiche delle politiche sociali europee, risulta così che il diritto al reddito è legato a un principio meramente assicurativo *ex-post* (quindi subordinato concettualmente al diritto al lavoro) piuttosto che a una giustificazione di cittadinanza *ex-ante*¹. Questa lettura è corroborata dal fatto che anche la strategia europea di inclusione sociale, per contrastare povertà ed esclusione sociale assegna centralità all'occupazione e a politiche attive del tipo *in-work benefits* (Vignon e Cantillon, 2012), orientate alla costruzione di un reddito tramite logiche di mercato, anziché a politiche centrate sul sostegno al reddito *in sé* e orientate a una logica di demerificazione, che sostanzierebbero il diritto al reddito come diritto di cittadinanza con un suo proprio statuto.

Il paradosso è che la più grande trasformazione concettuale nella storia del welfare europeo è esattamente di segno opposto: mentre dalla nascita del welfare state a oggi è mancata l'accettazione del diritto al reddito come diritto di cittadinanza nell'impianto di giustificazione del welfare state stesso, si è assistito alla trasformazione di una logica di tipo previdenziale in diritto. È quanto è avvenuto nel corso dei decenni con le pensioni di anzianità: nate come erogazione monetaria al verificarsi di un evento raro, come quello di «sopravvivere al proprio lavoro» – vale a dire diventare sufficientemente anziani per rischiare di trovarsi senza reddito da lavoro – dunque una tipica prestazione le-

¹ Si provi ad esempio a leggere con questa prospettiva l'art. 38 Cost., secondo comma: «I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

gata a un meccanismo assicurativo, oggi «la Pensione» viene percepita, culturalmente e politicamente, come un diritto del lavoratore, perdendo di fatto completamente la sua natura previdenziale. E causando così il dissesto della previdenza di tutta Europa, giacché la logica assicurativa non è compatibile con il pagamento di un evento la cui probabilità di verificarsi è superiore a quella in cui non si verifichi.

Tenuto quindi conto di tale sottovalutazione del tema del diritto al reddito, certamente il chiarimento concettuale tra le varie proposte in campo può essere una precondizione molto utile per tentare di invertire la tendenza. La classificazione offerta da Granaglia e Bolzoni ha il vantaggio della chiarezza e della semplicità: all'interno della ampia famiglia dei redditi di base, cioè di tutte le misure volte a garantire un reddito minimo ai cittadini, la distinzione è tra la misura condizionata (reddito minimo) e quelle incondizionata (reddito di cittadinanza) con la principale differenza che mentre la prima è rivolta ai soli poveri, la seconda è una misura pienamente universalistica. Tralasciando l'aspetto nominale (ad esempio nella letteratura internazionale il reddito di base, *basic income*, è in realtà coincidente con il reddito di cittadinanza) che ha secondaria importanza, l'aspetto importante è distinguere tra due misure operative (reddito minimo e reddito di cittadinanza) e la categoria di intervento (reddito di base), che è più direttamente legata alla garanzia sostanziale di un diritto al reddito come strumento di cittadinanza sociale, indipendentemente dallo strumento utilizzato.

2. Un diritto al reddito globale è davvero impraticabile?

Sul piano della valutazione degli strumenti più adatti per garantire il diritto al reddito, l'analisi comparata si è finora concentrata necessariamente sul raffronto delle misure di reddito minimo, vista l'inesistenza di misure di reddito di cittadinanza escluso il caso dell'Alaska e alcuni esperimenti pilota recenti, come quelli in «Finlandia, Aquitania e alcune municipalità olandesi, fra cui ad esempio Utrecht» (Granaglia e Bolzoni, 2016, p. 54).

Ciononostante il volume mostra, anche tramite un confronto tra argomenti a favore dell'uno piuttosto che dell'altro strumento, come non sia assolutamente scontato che, a determinate condizioni, l'istituzione di un reddito di cittadinanza non possa essere sia più sostenibile

che più efficace sul piano della giustificazione² rispetto alle misure di reddito minimo oggi in vigore, per garantire davvero un diritto al reddito per tutti. E non bisogna dare per scontato che la comparazione tra i due strumenti sul piano delle argomentazioni sia scollegato da quello relativo alle loro concrete applicazioni: certo occorre una iniziativa di politica pubblica, che però può essere attivata se il dibattito sul piano culturale trova diffusione e forza democratica.

Tra le varie prospettive utili a leggere il dilemma selettività *versus* universalismo nella tutela del diritto al reddito, possiamo in sintesi guardare alle argomentazioni che attengono alla giustizia sociale, quelli riguardanti l'efficacia delle misure e quelli relativi alla loro efficienza (che in parte combinano i due precedenti campi analitici).

In estrema sintesi e rimandando al volume per un approfondimento più analitico, alcune delle critiche riguardanti la dimensione della *giustizia/ingiustizia* connessa alle due diverse misure di reddito di base coincidono: ad esempio l'accusa di incentivare il parassitismo vale sia per il reddito di cittadinanza che per il reddito minimo. Possiamo però aggiungere che tale rischio è direttamente correlato alla generosità dell'importo, solitamente più basso nel disegno del reddito di cittadinanza. Ad ogni modo questo genere di critica è in gran parte relativo a un pre-giudizio di valore riguardante il macrotema dei redditi di base, che scompare qualora si consideri il diritto al reddito come un vero diritto di cittadinanza. Nessuno, infatti, si pone il problema che, essendo le cure sanitarie erogate a tutti i cittadini, questo meccanismo possa modificare il comportamento dei pazienti nell'accesso al sistema sanitario, proprio perché il diritto alla salute viene percepito come un diritto di cittadinanza. Quindi non si capisce bene perché, *mutatis mutandis*, se il diritto al reddito venisse ugualmente percepito come diritto universalistico, sia davvero necessario valutare gli effetti che una sua piena esigibilità potrebbe determinare sul piano dell'azione individuale. O addirittura condizionare la piena esigibilità di questo diritto a tale valutazione.

Altra cosa è invece il rischio di intrappolamento dei beneficiari di po-

² Tra le ragioni che farebbero preferire una misura pienamente universalistica ad una limitata ai soli poveri, vi sono quelle legate ai limiti della selettività, in particolare quelli relativi all'inefficace *take-up* della misura, per la presenza di falsi negativi (evasori e lavoratori in nero) e falsi positivi (sia per stigma, sia per coloro che sono di poco sopra la soglia di accesso) che creano problemi di inefficienza e di iniquità.

litiche di reddito minimo in situazioni di povertà o quasi-povertà, o in posizioni lavorative a basso salario. Anche questo tema riguarda il campo della giustizia (e la efficacia di lungo periodo di queste misure), ma questo genere di critica è tanto più forte quanto maggiore è la selettività dei beneficiari e il loro condizionamento all'importo erogato e alle misure di attivazione come unica soluzione per uscire dall'esclusione sociale: più forte è il condizionamento maggiore il rischio di divenire dipendenti dalla misura, tema invece quasi inesistente in presenza di un reddito di cittadinanza di basso importo. Infine, sempre sul piano della giustizia, si pone il tema della equità relativa tra i due strumenti in presenza di risorse limitate – perché «sprecarle» erogando un basso reddito ai ricchi, senza mutare la loro condizione marginale, ma con un costo per la spesa sociale quando si potrebbe garantire un migliore impiego delle risorse restringendo il *targeting*? – che affronteremo a breve in relazione alla dimensione dell'efficienza.

Quanto al tema dell'*efficacia* (come vedremo più avanti le politiche di reddito minimo da sole si sono dimostrate poco efficaci nel contrasto alla povertà in oltre cinquant'anni di applicazione nell'Europa occidentale) le politiche di reddito di cittadinanza, che hanno un importo anche più basso, avendo una platea molto più ampia, dovrebbero risultare ancora meno efficaci, a meno che il loro obiettivo non sia sradicare la povertà assoluta a livello europeo, ma la povertà estrema a livello mondiale.

Sempre per quanto attiene all'efficacia, come ricordano le autrici, vi è il tema del non *take-up* delle politiche di reddito minimo, che invece non è un problema in caso dell'universalismo pieno del reddito di cittadinanza. La selettività della misura infatti impedisce sia di non intercettare i falsi negativi – per motivi di scarsa comunicazione, o stigma da parte dei potenziali beneficiari, o per coloro che pur poveri sono appena al di sopra del valore soglia – sia di tutelare i falsi positivi, aspetto particolarmente ingiusto in presenza di risorse scarse. Inoltre altri due limiti richiamati dalle autrici sono il fatto che la selettività aumenti l'aliquota marginale dell'imposizione e che i trattamenti più selettivi, che generano una scarsa massa di finanziamento, finiscono per essere paradossalmente meno redistributivi di quelli universali (Korpi e Palme, 1998).

Il vantaggio di una misura pienamente universale, come il reddito di cittadinanza, è dunque di evitare la contrapposizione tra poveri e non poveri, eliminando tra l'altro anche il problema dello stigma; di non

correre il rischio di «buchi» nella selettività, aspetto particolarmente presente in un sistema di politiche contro la povertà frammentato, come quello italiano; di scongiurare la possibilità di distribuzioni intra-familiari inique, con la penalizzazione relativa della posizione delle donne e soprattutto dei giovani e della loro autonomia economica, problema che si ha con le politiche di reddito minimo, che sono rivolte al nucleo familiare e non al singolo individuo; e infine di trovare una giustificazione sostanziale del diritto al reddito che va al di là del contrasto alla povertà, ma che trova radici nel diritto alla remunerazione per una quota di risorse comuni di cui tutti beneficiamo (Ackerman e Alstott, 1999).

La maggior parte delle argomentazioni nell'analisi comparata delle due misure risiede comunque in un raffronto tra effetti e costo, quindi giustificazioni legate al tema dell'*efficienza* di questi strumenti nel garantire il diritto al reddito; ed è da questo punto di vista che le misure di reddito minimo sembrano avere la meglio.

E poiché il processo di *decision making* politico dà spesso importanza prioritaria al rapporto tra effetti e costi rispetto agli altri aspetti sopra indicati (relativi a efficacia e giustizia), ne consegue che le misure di reddito di cittadinanza hanno finora trovato una sperimentazione quasi nulla, a fronte del largo utilizzo in tutta Europa di misure di reddito minimo, fin dal secondo dopoguerra (Busilacchi, 2013).

Centrale risulta, in sostanza, essere il tema del *targeting*: se l'obiettivo delle politiche che intendono garantire il diritto al reddito è evitare che qualcuno possa cadere al di sotto di una determinata soglia di povertà, la soluzione migliore sembrerebbe quella di mettere in campo misure *means tested* dedicate alla popolazione più povera, piuttosto che allargare la platea dei beneficiari, a costo di diminuire fortemente l'importo della erogazione e trovarsi comunque a fronteggiare il tema della sostenibilità finanziaria di una misura rivolta a tutti i cittadini di un paese. Tutto ciò è facilmente argomentabile se l'obiettivo fondamentale da raggiungere è diminuire la povertà a livello nazionale o europeo. Ma se spostiamo la nostra analisi a livello globale, lo scenario muta profondamente.

Anzitutto perché abbiamo ricordato in apertura che gran parte della popolazione mondiale vive in una condizione di povertà estrema non paragonabile alla condizione dei poveri nei paesi sviluppati e quindi l'efficacia marginale di interventi erogati globalmente è molto significativa anche a fronte di trasferimenti di modestissimo importo. Una

emergenza, quella della povertà globale, da risolvere con estrema urgenza, anche a fronte della crescente ricchezza, disuguaglianza e produzione di sprechi che avviene in tutto il mondo.

Spostare la discussione a livello globale introduce un elemento dirompente sul piano politico e su quello relativo alla sfera della giustizia globale: il primo degli otto *Millennium goals*, indicati nel 2000 dalle Nazioni Unite come obiettivi da raggiungere entro il 2015 e votati da tutti i 193 Stati membri dell'Onu, era proprio sradicare la povertà estrema e la fame nel mondo; e anche uno degli altri obiettivi – ridurre la mortalità infantile – è fortemente legato alle condizioni di estrema indigenza della parte più povera del mondo.

Una giustificazione del genere è così forte da scavalcare tutte le altre questioni – iniquità, soprattutto sul piano relativo; inefficienza; non sostenibilità finanziaria – che solitamente emergono quando si ipotizza un reddito di cittadinanza di importo medio-basso in un singolo paese. In questo caso infatti stiamo parlando di un reddito di cittadinanza globale di importo davvero modestissimo: più che di un diritto al reddito si tratterebbe di un diritto all'esistenza, come esseri umani e cittadini del mondo.

Il vero problema non è ideale, ma concreto: non esiste infatti allo stato nessuna istituzione politica sovranazionale capace di introdurre e governare una misura del genere. E purtroppo, nonostante le intenzioni, non sembra esserci un dibattito politico globale sufficientemente maturo per affrontare un tema con profili più di carattere organizzativo che non relativo ad altri aspetti (ad esempio quello riguardante la sovranità), che pure sono stati affrontati nella costruzione di altre politiche globali, come nel caso di alcune politiche ambientali.

3. Tutelare il diritto al reddito: i limiti delle politiche in campo

Come ricordato, la quasi totalità delle esperienze operative di politiche volte a tutelare il diritto al reddito è costituito dalle misure di reddito minimo garantito, inaugurate nel 1948 in Inghilterra all'interno della riforma beveridiana del welfare, che affiancò al pilastro previdenziale nuove politiche fondate su meccanismi assistenziali e di sicurezza sociale. Da quel momento, in tutti i paesi europei, con l'eccezione di

Italia e Grecia³, i welfare state si sono dotati di strumenti di universalismo selettivo per contrastare la povertà e garantire il diritto al reddito minimo.

Oggi, a quasi sessant'anni dalla loro entrata in vigore si registra un relativo fallimento delle politiche di reddito minimo nella loro capacità di garantire da sole un diritto al reddito adeguato per i cittadini europei, sia sul piano dell'adeguatezza dei trasferimenti nel contrastare la povertà, che non è diminuita in questi decenni nei paesi in cui tali politiche hanno operato, sia nella capacità delle misure di attivazione a essa connessa di garantire un reddito autonomo nel medio periodo (Vignon e Cantillon, 2012).

Da sole, dunque, le politiche di reddito minimo europee hanno mostrato poca efficacia nel garantire un reddito sufficiente a contrastare la povertà: escluse alcune significative eccezioni infatti, in media, a causa del loro scarso importo coprono solo il 52% rispetto alla soglia di povertà (Busilacchi, 2013), situandosi molto lontano dagli standard considerati adeguati dal Parlamento europeo (60% del reddito medio)⁴. È invece tramite un'articolata combinazione di varie politiche di minimo che si riesce a tutelare in modo più significativo un diritto al reddito sostanziale in molti paesi europei e in questa direzione sarebbe utile continuare ad andare per tentare di recuperare il ritardo nell'attuazione degli obiettivi di Europa2020⁵. Si tratta in sostanza di guar-

³ Negli ultimi tempi entrambi i paesi sembrano aver manifestato l'intenzione di recuperare il loro ritardo: la Grecia ha annunciato l'introduzione di una misura di reddito minimo entro il 2016 e l'Italia ha avviato lo scorso 2 settembre il Sostegno alla inclusione attiva, che nelle intenzioni dovrebbe diventare nel medio periodo un livello essenziale delle prestazioni, dunque una misura di reddito minimo. Vedremo se queste intenzioni troveranno riscontro concreto nei prossimi mesi.

⁴ Questo livello, che è il valore della soglia di povertà Eurostat, è quello ritenuto adeguato da una risoluzione del Parlamento europeo sulle politiche di reddito minimo, approvata il 20 ottobre 2010. Nessun paese raggiunge questo livello; anzi recentemente la Corte costituzionale tedesca «ha sottolineato alcuni rischi di incompatibilità tra la riforma Hartz IV e il diritto a un'esistenza decente» (Granaglia e Bolzoni, 2016, p. 175).

⁵ Con Europa 2020 ci si è dati l'obiettivo di ridurre entro il 2020 la povertà di almeno 20 milioni di persone, obiettivo ad oggi molto lontano dall'essere raggiunto. La proposta di combinare varie misure di reddito minimo di natura categoriale con quelle di universalismo selettivo viene presentata da Granaglia e Bolzoni (*ivi*, p. 186) con il nome di «reddito minimo di cittadinanza».

dare al «regime di povertà» di ogni paese (Gough e al., 1997), vale a dire al complessivo sistema di varie politiche sociali, tanto di natura assistenziale rivolte a specifiche categorie di poveri (anziani, disabili, famiglie numerose, ecc.), quanto di natura previdenziale o in alcuni rari casi persino dedicate a tutta la popolazione indipendentemente dal reddito, come nel caso della *försäkring* svedese.

L'integrazione di varie politiche sembra rappresentare una delle soluzioni più efficaci per contrastare la povertà, sia sul piano delle integrazioni di diverse misure di trasferimento, che su quello della combinazione di vari servizi di attivazione contro l'esclusione sociale. Tale logica integrativa, di sistema, consente di reggere anche alle trasformazioni del welfare state nel corso dei decenni: la riconfigurazione dei modelli di protezione sociale nel corso del tempo aumenta o diminuisce lo spazio per le politiche di reddito minimo rispetto ad altre misure; ad esempio in Germania la cancellazione delle indennità di disoccupazione assistenziale lascia maggiore spazio a strumenti di reddito minimo (Granaglia e Bolzoni, 2016), mentre in Italia sembra aprirsi una possibile stagione in cui le politiche di tutela del reddito possano essere meglio assicurate tramite una governance multilivello (Busilacchi e Peragine, 2016). In generale emerge una tendenziale diminuzione nell'attenzione e nello sforzo dei sistemi di welfare europei a tutelare il diritto al reddito in sé per le persone in età di lavoro e il tentativo di subordinare sempre più questo diritto a processi di inclusione lavorativa e comunque legati a logiche di mercificazione.

Quello della trasformazione delle misure di reddito minimo in strumenti di inclusione attiva è forse il principale nodo delle «nuove» politiche di reddito minimo messe in campo a partire dagli anni novanta, con il rischio di trasformare la natura sostanziale di questi strumenti, da politiche di diritto al reddito a strumenti di inclusione attiva pro-working, soprattutto per il fatto che negli ultimi anni la condizionalità da questo punto di vista si è irrigidita. Dunque, mentre quando si sono iniziati a diffondere, questi meccanismi di inserimento socio-lavorativo che accompagnavano il trasferimento economico potevano anche essere letti come il tentativo di abbinare al diritto al reddito un più generale diritto alla inclusione sociale, la crescente rigidità, specie nei paesi nord europei, con cui sono stati interpretati i doveri alla partecipazione dei beneficiari ai programmi di inserimento rischia di trasformarli in mere misure di *workfare*. Vi è quindi un significativo rischio riguardante la natura di queste misure: se da un lato le politiche

RPS

Gianluca Busilacchi

di universalismo selettivo possono svolgere una funzione demercificatrice nella tutela del diritto al reddito, vincolarle eccessivamente a meccanismi *pro-commodification* ne stravolge completamente il senso e torna e subordinare il diritto al reddito a logiche di mercato e quindi anche al diritto al lavoro (oltre a determinare il rischio di intrappolamento dei beneficiari in lavori a basso salario).

In estrema sintesi se davvero si vuole passare dalle intenzioni e dai proclami a una difesa concreta del diritto al reddito, va messo in campo uno sforzo politico delle istituzioni tramite i sistemi di welfare europei: garantendo risorse adeguate per garantire un reddito minimo, indipendentemente da altre condizioni, mettendo in campo un insieme di strumenti che, integrati tra loro, consentano di sradicare la povertà e soprattutto mostrando una reale volontà politica in questo senso. Gli strumenti ci sarebbero, non solo a livello nazionale – anche in Italia la istituzione di un reddito minimo garantito è stimata intorno ai 7 miliardi circa, quando la misura degli 80 euro è costata 9,2 miliardi di euro – ma anche a livello europeo. Sebbene il tema del welfare state rimanga un ambito di policy in cui sono gli Stati nazionali a legiferare autonomamente, il metodo di coordinamento aperto delle politiche potrebbe essere accompagnato da incentivi. Perché non pensare a un allentamento del patto di stabilità per quei paesi che mettono in campo politiche volte a raggiungere gli obiettivi di inclusione di Europa2020, altrimenti difficilmente raggiungibili, date le scadenze così vicine?

Gli strumenti si possono trovare, ma appare sempre più necessaria la costruzione di una reale volontà politica e, prima ancora, di una diffusa tutela dell'autonomia identitaria e culturale del tema del diritto al reddito come diritto di cittadinanza.

Riferimenti bibliografici

- Ackerman B. e Alstott A., 1999, *The Stakeholder Society*, Yale University Press, New Haven.
- Banerjee A.V. e Duflo E., 2011, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Public Affairs, New York.
- Bin Italia, 2012, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni gruppo Abele, Torino.
- Busilacchi G., 2009, *Dai rifiuti può nascere un fiore: un reddito di base per salvare il pianeta*, in Bin Italia (a cura di), *Reddito per tutti: un'utopia concreta*, Manifestolibri, Roma, pp. 167-176.

- Busilacchi G., 2013, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano.
- Busilacchi G. e Peragine V., 2016, *Verso una governance multilivello delle politiche di reddito minimo in Italia?*, paper presentato alla Conferenza Espanet 2016.
- Cantillon B. e Vandenbroucke F. (a cura di), 2014, *Reconciliating Work and Poverty Reduction*, Oxford University Press, Oxford.
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U. e Zanini N., 2015, *Il reddito di inclusione sociale (Reis)*, il Mulino, Bologna.
- Istat, 2016, *La povertà in Italia. Anno 2015*, disponibile all'indirizzo internet: [www.istat.it/it/files/2016/07/La-povert%C3%A0-in-Italia_2015.pdf?title=+povert%C3%A0+in+Italia+-+14%2Fflug%2F2016+-+Testo+integrale+e+nota+metodologica.pdf](http://www.istat.it/it/files/2016/07/La-povert%C3%A0-in-Italia_2015.pdf?title=).
- Gough I., Eardley T., Bradshaw J., Ditch J., Whiteford P., 1997, *Social Assistance Schemes in Oecd Countries*, «Journal of European Social Policy», n. 1, pp. 17-43.
- Granaglia E. e Bolzoni M., 2016, *Il reddito di base*, Ediesse, Roma.
- Korpi W. e Palme J., 1998, *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*, «American Sociological Review», n. 5, pp. 661-687.
- Saraceno C., 2015, *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano.
- Toso S., 2016, *Reddito di cittadinanza*, il Mulino, Bologna.
- Van Parijs P. e Vanderborght Y., 2005, *Il reddito minimo universale*, Università Bocconi editore, Milano.
- Vignon J. e Cantillon B., 2012, *Is There a Time for «Social Europe»? Looking Beyond the Lisbon Strategy Paradigm*, «Ose Opinion Paper», n. 9.
- Widerquist K., Noguera J., Vanderborght Y. e De Wispelaere J., 2013, *Basic Income. An Anthology of Contemporary Research*, Blackwell, Londra.

RPS

Gianluca Busilacchi

