

Reddito minimo, prove di dibattito

Che si debba passare per una nuova e più efficace sperimentazione o che si voglia introdurre uno schema graduale, un intervento di sistema per contrastare la povertà e l'esclusione sociale non sembra più rinviabile
DI VINCENZO CRAMAROSSA

Parlare di riforma del welfare, in un periodo di crisi e incertezze così gravi, non è mai stato più urgente di adesso. I cittadini europei, in assenza di un sistema di protezione sociale comune, si trovano a fare i conti con i limiti e le differenze dei propri Stati sociali, unici argini per le fasce di popolazione più in difficoltà dinanzi a un impoverimento diffuso, una disoccupazione che ha già superato i livelli di guardia e un futuro quantomeno incerto.

Sul fronte occupazionale l'Italia, insieme a Grecia, Spagna e Portogallo, nelle statistiche si mantiene ormai stabilmente ai gradini più bassi. In particolare il nostro paese si piazza ai primissimi posti per quanto riguarda la disoccupazione giovanile (al 27,9 % secondo le rilevazioni dell'Ocse del settembre 2011). In una situazione così drammatica i diversi modelli di welfare, incrociandosi con la disastrosa crisi finanziaria che oggi mette a rischio anche la moneta unica, per molti analisti possibile anticamera della dissoluzione dell'unione politica, hanno un impatto potenzialmente devastante sulle famiglie, sui disoccupati ma anche su tutti i lavoratori non stabilizzati, in massima parte precari.

Ciò avviene soprattutto laddove – come in Italia – questi ultimi devono caricarsi non solo del maggior costo del lavoro e di un grave deficit di garanzie, ma persino subire la beffa di vedere i propri contributi utilizzati per il pagamento delle sempre più gravose pensioni dei cosiddetti “garantiti”, aumentando il rischio di un insopportabile conflitto generazionale.

Consapevoli di questa situazione, è da almeno un ventennio che da più parti si sono levate richieste di riforma del mercato del lavoro, del sistema previdenziale e degli ammortizzatori sociali. L'impasse politica che domina il paese da anni ha invece innescato un sistema di veti incrociati, esacerbati dall'irresponsabile condotta dei governi del centrodestra che hanno concentrato i loro sforzi nella divisione degli attori sociali e nella dissoluzione del sistema di relazioni industriali italiano.

Perseguendo il fine di un mercato iperflessibile – che da solo avrebbe dovuto porre rimedio ai suoi stessi danni – e utilizzando processi che scaricano i costi delle supposte “riforme” sul lavoro, la ricalibrazione della rete di protezione è stata prima rinviata e poi abbandonata. Anche un'analisi appena superficiale della gestione della spesa pubblica italiana mostra come, in controtendenza con la quasi totalità del resto della Ue, il welfare italiano sia doppiamente distorto per quanto concerne la redistribuzione delle tutele e l'impiego delle risorse.

A fronte di una spesa pensionistica elevata e che assorbe più del 60% di quella sociale, le fasce più deboli sono oggetto di interventi minimali. Il dato che riguarda l'esclusione sociale è poi particolarmente indicativo e non ha eguali in nessun altro paese d'Europa. Se entrassimo nel dettaglio delle differenti voci assicurative o previdenziali, si potrebbe facilmente riscontrare quanto l'accesso e l'ammontare delle prestazioni sia inoltre fortemente sbilanciato a favore degli insiders.

Senza peraltro esaurire qui, per ragioni di spazio, il fosco quadro delle difficoltà che caratterizzano il mercato del lavoro italiano, occorre rilevare anche il bassissimo tasso di transizione da contratti a termine a contratti indeterminati che rende la “trappola della precarietà” ancora più dannosa a causa della durata indefinita cui espone questo tipo di lavoratori, che sono fra l'altro anche quelli maggiormente esposti al rischio di povertà, destinato inevitabilmente a lievitare a causa della recessione economica.

Negli altri paesi della Ue si è messo mano da tempo all'attualizzazione del welfare con diversi mix di interventi che hanno coinvolto da un lato le politiche del lavoro e dall'altro le politiche sociali di sostegno. Le istituzioni europee – che pagano lo scotto di un'accelerazione nell'unificazione del mercato unico che ha però lasciato indietro la coesione sociale (nonostante questa fosse al centro degli obiettivi dell'agenda di Lisbona così come della nuova strategia Europe 2020) – hanno da anni avanzato suggerimenti e inviti affinché tutti gli Stati membri accentuassero i loro sforzi nella riduzione della povertà e nella lotta all'esclusione sociale. I deboli mezzi di pressione a disposizione della Ue, esercitati soprattutto con metodi di soft law, come il metodo di coordinamento aperto, hanno dato vita a molteplici studi e programmi europei sfociati spesso in diverse raccomandazioni e risoluzioni non vincolanti, la cui implementazione è stata però sostanzialmente lasciata alla buona volontà dei singoli governi.

Il Reddito minimo (Rm), reddito di esistenza, reddito di base o ancora reddito di ultima istanza: come lo si chiami si tratta di uno strumento di giustizia sociale volto a garantire a tutti il diritto all'esistenza e consiste in un reddito incondizionato versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale. Nel promuovere una maggiore inclusione sociale le istituzioni europee l'hanno spesso posto al centro delle proprie raccomandazioni fino a renderlo, recentemente, oggetto di una risoluzione ad hoc del Parlamento europeo, che ne sancisce l'importanza come strumento di lotta alla povertà e all'inclusione sociale anche in momenti di crisi.

Fra i ventisette Stati membri solo Italia e Grecia sono rimasti privi di un qualche schema nazionale di Rm. Nomi diversi (Allocation Universelle in Francia, Renta Basica in Spagna, Minimax in Belgio, Stønad til livsopphold in Norvegia, Beistand in Olanda ecc.) indicano sistemi di Rm differenti con coperture più o meno ampie: da indennità il cui livello dipende dalla propria situazione familiare o accordata sotto forma di crediti d'imposta, a erogazioni dirette a soddisfare bisogni primari o sostitutive di tutti gli altri trasferimenti monetari. In generale in tutti questi paesi il Rm si configura come un reddito – spesso temporaneo – di ultima istanza, subordinato al rispetto di alcune condizioni e finanziato dalla tassazione collettiva. Il tipo di finanziamento del Rm dipende dal diverso assetto istituzionale.

L'erogazione può quindi avvenire direttamente dallo Stato centrale o da enti locali, a seconda della suddivisione delle competenze. Possiamo distinguere tra paesi in cui il Rm è una misura generale e onnicomprensiva (è cioè la misura cardine di sicurezza sociale e riguarda tutte le categorie in stato di bisogno) da Stati in cui il Rm si configura come Reddito di ultima istanza per tutti coloro che non hanno la possibilità di beneficiare di programmi di assistenza dedicati. In alcuni di questi casi il Rm è garantito anche ad alcuni gruppi quali anziani, disabili e disoccupati, che provino la sussistenza di alcune condizioni.

I casi residuali si caratterizzano per l'assenza di una rete di protezione generale (non specifica per nessuna categoria) oltre che per l'assenza di un qualsiasi schema di Rm. Assieme alla Grecia l'Italia resta l'unico Stato membro privo di uno schema di Reddito minimo nazionale. In verità, già nel 1997 la Commissione Onofri evidenziava l'anomalia italiana circa la struttura interna della sua spesa sociale e invitava il governo a provvedere all'istituzione di un Minimo vitale per costituire "una rete di protezione, a cui qualsiasi cittadino, indipendentemente dal genere, dalla classe sociale, dalla professione – in condizioni di indigenza, per ragioni non dipendenti dalla propria volontà – possa accedere per trovare un sostegno economico e/o l'offerta di opportunità e servizi per uscire dallo stato di bisogno".

Il minimo vitale così enunciato doveva poi essere integrato da adeguate politiche attive del lavoro e politiche assistenziali locali. L'obiettivo ambizioso era quello di rifondare le basi della cittadinanza sociale, uscendo dalla logica strettamente assistenziale dei contributi. L'orientamento della Commissione fu raccolto dal dlgs 237/98 che per legge dava il via alla sperimentazione in trentanove comuni italiani del Reddito minimo d'inserimento (Rmi) quale misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Tale sperimentazione non si tradusse poi in nuovi interventi sul piano nazionale anche a causa del cambio di governo che nel 2001 vide eleggere una maggioranza di diverso colore politico. Il nuovo governo istituì in sostituzione del Rmi una misura molto meno coraggiosa, il Reddito di ultima istanza (Rui).

Il Rui era una misura residuale che lo Stato avrebbe cofinanziato di concerto con le Regioni, che nel frattempo a seguito della riforma del titolo V della Costituzione avevano acquisito la potestà legislativa in materia di assistenza. Di tali investimenti statali non vi è stata traccia, nondimeno nel nostro paese il Rm è sopravvissuto solo in alcuni deboli interventi di iniziativa regionale (Lazio, Campania, Basilicata e Toscana fra questi) i cui risultati sono ancora sotto esame. Se nell'agenda politica italiana il dibattito sul Rm pare da tempo esser stato azzerato, così non è stato per quanto riguarda il dibattito accademico che ha continuato a più riprese a evidenziare l'urgenza di una riforma.

Così, in linea con gli avanzamenti europei, anche la Commissione di indagine sull'esclusione sociale nel suo rapporto del luglio 2010 ha ribadito l'importanza dell'introduzione nel sistema italiano di uno schema di Reddito minimo. Che si debba passare per una nuova e più efficace sperimentazione (approfittando magari del grave ritardo accumulato che ci consentirebbe di scegliere tra le diverse esperienze europee quella che meglio si attaglia al difficile contesto italiano) o che si voglia introdurre uno schema di Rm in modo graduale, non sembra in ogni caso più rinviabile in Italia un intervento sistemico volto a contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

(dottore di ricerca in Scienze del lavoro, dipartimento di Studi del lavoro e del welfare Università degli Studi di Milano)