

REDDITO MINIMO GARANTITO: PROPOSTE ATTUALI NEL DIBATTITO POLITICO

di *Delia Maria DE CARO*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il reddito minimo garantito in Europa. 3. Differenze tra indennità di disoccupazione e reddito minimo d'inserzione sociale: la riforma tedesca Hartz. 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Il tema del reddito minimo garantito irrompe nel dibattito internazionale.

Le nuove garanzie sociali, a fronte delle continue trasformazioni produttive e del mercato del lavoro, la questione della precarietà e dei diritti sul lavoro, della redistribuzione della ricchezza, la lotta alle nuove povertà tornano con gran fervore nel dibattito politico generale.

In Italia (ma non solo) la disoccupazione cresce sempre più, sfiorando livelli record e molti giovani restano fuori dal mercato del lavoro, soprattutto quelli che hanno investito il loro tempo nella formazione universitaria.

Per far fronte a questa situazione, più volte si è fatto riferimento alla necessità di adot-

tare un reddito di cittadinanza di matrice europea, con particolare riferimento alla riforma tedesca Hartz.

Procedendo per gradi occorre, innanzitutto sottolineare che quando si parla di reddito minimo garantito (RMG) si vuole far riferimento a quel sussidio riconosciuto a tutti come diritto soggettivo: ne beneficiano, cioè, tutti coloro che non hanno un lavoro o hanno un reddito basso. Questo reddito è inalienabile ed incondizionato (al contrario dell'indennità di disoccupazione, condizionata alla ricerca di un lavoro come si dirà nel proseguo della trattazione) ed è corrisposto alle persone fisiche in quanto tali così da promuovere l'autonomia dell'elemento più debole della famiglia.

In termini economici il reddito di cittadinanza è un dividendo monetario, altrimenti-

ti detto dividendo sociale o credito sociale che appartiene ai meccanismi di creazione monetaria democraticamente distribuiti sulla base di una misura della crescita di beni e servizi. Esso rappresenta la contropartita monetaria creata e distribuita a tutti i cittadini della zona monetaria di riferimento, a titolo di compartecipazione agli utili sociali prodotti dall'attività economica della comunità stessa, sfruttando le risorse naturali del territorio. Questo diritto è riconosciuto sin dalla nascita.

2. Il reddito minimo garantito in Europa

La raccomandazione 92/441 Cee sulla garanzia minima di risorse impegnava, già nel 1992, tutti gli Stati membri ad adottare delle misure di garanzia di reddito come un elemento qualificante del modello di Europa sociale; raccomandazione che non è stata seguita, allo stato attuale, soltanto dall'Italia e dalla Grecia: è evidente, dunque, la lontananza italiana dal resto d'Europa che, al contrario, ha affrontato ampiamente il tema della protezione sociale e del reddito minimo garantito.

Trattasi di forme di intervento diversificate tanto che oggi possiamo parlare di 4 diversi modelli: quello centro-europeo, che vede paesi come il Belgio e l'Olanda attuare queste forme già dagli anni settanta del novecento; il modello anglosassone che ha, nella sua specificità, dei limiti dettati dal *means test*, in generale definita come forma di controllo vero e proprio sugli individui percettori; quello scandinavo che prevede un ampio ventaglio di interventi sociali tra i quali il sostegno al reddito è uno dei capisaldi ed, infine, il modello mediterraneo, che vede l'Italia e la Grecia essere gli unici due paesi in Europa a non avere alcuna forma di reddito minimo.

Anche la Spagna ha avviato un dibattito nazionale diretto a proporre forme di reddito sociale. Ma per comprendere pienamente quanto fin qui detto, procediamo ad una breve disamina della situazione in alcuni paesi europei per poi focalizzare l'attenzione

sul modello tedesco e sulla Riforma Hartz, al centro del dibattito politico in Italia.

Negli stati membri dell'Unione europea esistono, infatti, varie forme di reddito minimo garantito.

In Gran Bretagna, oltre al Child Benefit, "which is paid to parents" (versato ai genitori), vi è lo Income Based Job seeker's Allowance (circa 300-350 euro mensili) che consiste in una rendita individuale illimitata nel tempo, rilasciata a titolo individuale a partire dai 18 anni di età e versato "direct into the students own bank account" a tutti coloro i cui risparmi non superano i 12.775 euro e, dunque, non siano sufficienti per un dignitoso tenore di vita. Viene inoltre garantita in aggiunta alla Income Based Allowance la copertura dell'affitto (c.d. Housing Benefit); in più, vi è un incentivo alle famiglie: esistono, a tal proposito, assegni familiari per il mantenimento dei figli. Sempre per quanto riguarda i figli poi vi è un sussidio rilasciato direttamente ai ragazzi per coprire le spese dei loro studi (la c.d. Education Maintenance Allowance). Infine, vi è l'Income Support, un sussidio di durata illimitata, garantito a chi ha un lavoro che ammonta a meno di 16 ore settimanali.

In Belgio esiste il c.d. "reddito di integrazione" (revenu d'integration, fino al 2002 chiamato "minimax", minimum de moyens d'existence) che si configura come un aiuto finanziario sociale soggetto a diverse condizioni, fra cui la disponibilità a lavorare, tranne quando sorge l'impossibilità per motivi di salute. Trattasi di un diritto individuale che garantisce un reddito minimo di circa 650 euro a chi non dispone di risorse sufficienti per vivere. Ne può usufruire chiunque, anche chi ha appena smesso di ricevere il sussidio di disoccupazione.

Nei Paesi Bassi ci sono due tipologie di reddito minimo garantito. Il primo è il Bijstand, un diritto individuale che si accompagna al sostegno all'affitto, ai trasporti per gli studenti, all'accesso alla cultura. Il secondo è il Wik, un reddito di 500 euro destinato agli artisti per permettere loro di avere tempo per fare arte.

In Norvegia c'è lo Stonad til livsopphold, letteralmente reddito di esistenza, eroga-

to a titolo individuale a chiunque e senza condizione di età, con un importo mensile di oltre 500 euro e la copertura delle spese dell'alloggio ed elettricità.

In Lussemburgo è chiamato Revenu Minimum Garanti ed è un riconoscimento individuale fino al raggiungimento di una migliore condizione personale. L'importo è di 1.100 euro mensili.

In Austria esiste il Sozialhilfe, un reddito minimo garantito che viene aggiunto al sostegno per il cibo, il riscaldamento, l'elettricità e l'affitto per la casa.

In Francia per avere diritto al Revenu minimum d'insertion (Rmi) bisogna aver compiuto i 25 anni di età (non si applica la condizione dei 25 anni per i disoccupati con figli). Il Rmi prevede (a partire dal 2005) l'integrazione del reddito di 425, 40 euro mensili per un disoccupato solo, che diventano 638,10 euro se in coppia; 765, 72 euro se la coppia ha un figlio, 893,34 euro per due figli e 16 euro in più per ogni altro figlio. Ne consegue che una coppia, per esempio, con tre figli arriva quindi ad avere più di 1.150 euro di Revenu minimum d'insertion. In Francia, dunque, le coppie (che lavorino o meno) con almeno due figli hanno diritto alle Allocations familiales: 115 euro al mese; con tre figli 262 euro e se i figli sono più di tre a questa cifra vanno aggiunti 147 euro per ogni figlio in più fino al compimento del ventesimo anno di età di ciascun figlio. Per tale sussidio non occorre fare domanda in quanto viene versato automaticamente. La Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) è invece un aiuto pensato per ogni nato, ma anche per ogni bimbo adottato o accolto in vista dell'adozione: varia da 138 a 211 euro. Per la baby sitter sono previsti altri sussidi e poi c'è la Allocation de rentrée scolaire: è concessa a chi non supera un certo reddito (16.726 euro l'anno per un figlio; 20.586 per due figli; 24.446 per tre figli). Ammonta a 257,61 euro ed è versata a fine Agosto per tutti i ragazzi che vanno a scuola e serve per comprare libri, colori e quaderni.

Occorre, peraltro, focalizzare l'attenzione su un dato eloquente: queste forme di protezione sociale, hanno ciascuna, *ex se*, alcune contraddizioni. Molti di questi modelli di

welfare, infatti, si sono trasformati nei fatti in *workfare* in cui esiste l'obbligo per i beneficiari di accettare qualsiasi lavoro pena la sospensione dei *benefits*: ne consegue che tali modelli portano seco alcune conseguenze come quella di nutrire una grossa fascia di lavori a bassa qualificazione.

In questo senso, in Belgio si sono definite delle formule correttive, in cui un beneficiario del reddito minimo può rifiutare il lavoro offerto se non è congruo al suo inquadramento professionale precedente o alla sua formazione; una sorta di riconoscimento delle competenze acquisite che frena il ribasso professionale e salariale.

Bisogna però ribadire che il sostegno al reddito e le forme di protezione sociale *tout court*, permettono tempi di vita sicuramente diversi e permettono ai cittadini di affrontare la propria quotidianità in modo sicuramente meno pressante e vessatorio.

3. Differenze tra indennità di disoccupazione e reddito minimo d'inserzione sociale: la riforma tedesca Hartz

Prima di passare ad analizzare il modello tedesco e la riforma Hartz e comprenderne la ratio, occorre, per non incorrere in equivoci, distinguere tra indennità di disoccupazione e reddito minimo garantito. Infatti, il nocciolo duro della questione in esame non è l'indennità di disoccupazione a favore di chi aveva un lavoro e lo ha perso, che esiste anche in Italia ed è finanziata dai contributi sociali ma, invece, il reddito minimo d'inserzione, che è finanziato nei Paesi europei dalla fiscalità generale e che in Italia, a contrario, non esiste.

La differenza non è di poco conto.

L'indennità di disoccupazione è un'assicurazione; sicché è vero che è prevista anche in Italia ma solo i lavoratori c.d. "tipici" ne hanno diritto, perché solo questi versano i contributi necessari. I precari ed i lavoratori c.d. "atipici", coloro che ne avrebbero dunque più bisogno, non hanno invece alcuna indennità. Inoltre l'indennità di disoccupazione dura solo un anno.

Viceversa in Europa, come si è visto, il red-

dito minimo copre sia chi non ha ancora un lavoro sia chi ha perso il lavoro e non ha diritto all'indennità o perché l'ha esaurita o perché non ha versato i contributi.

Nel Regno Unito la distinzione è chiara già nel dato letterale delle due diverse prestazioni: Contribution - based Jobseeker's Allowance per l'indennità di disoccupazione e Income based Jobseeker's Allowance per il reddito minimo garantito. Per la stessa ragione esiste l'Income support che è previsto, però, per chi lavora meno di 16 ore settimanali. Queste forme di sostegno del reddito, naturalmente sono illimitate nel tempo.

In Germania l'indennità di disoccupazione si chiama Arbeitslosenhilfe. Viene calcolata in base al netto dell'ultimo stipendio (il 60% e con figli il 67%) e non è una voce soggetta a tassazione. Fino al 2002 si aveva diritto alla sovvenzione dell'Arbeitslosenhilfe anche con un'occupazione di sole 12 ore alla settimana. La durata dell'indennità di disoccupazione varia dai 12 mesi ad un massimo di 18 mesi per chi ha più di 55 anni. Terminata l'indennità di disoccupazione scatta l'Arbeitslosengeld II che di fatto è illimitata. Naturalmente queste disposizioni si applicano anche agli stranieri che risiedono in Germania con regolare permesso di soggiorno.

Tali disposizioni costituiscono il fulcro della riforma tedesca Hartz; trattasi di una riforma del mercato del lavoro (dal nome di Peter Hartz, membro del consiglio di amministrazione della Volkswagen e della commissione per i "Servizi moderni per il mercato del lavoro") messa in atto tra il 2003 ed il 2005 sotto il Governo del cancelliere Gerhard Schroder (SPD) che rientra nella c.d. "Agenda 2010". La riforma è stata attuata progressivamente attraverso quattro leggi: la prima è entrata in vigore il 1° gennaio 2003, la seconda il 1° aprile 2003, la terza nel gennaio 2004 e la quarta, la più importante, la Hartz 4, il 1° gennaio 2005, che ha introdotto un sistema di assistenza economica unico, incorporando il sussidio di disoccupazione al sussidio sociale e dando vita così al cd. assegno minimo di sussistenza per persone in cerca di impiego (Arbeitslosengeld II).

Dieci anni dopo la sua entrata in vigore viene valutata come una riforma di successo che ha avuto *sine dubio* effetti positivi sul mercato del lavoro tedesco perché il tasso di disoccupazione è diminuito. Ma vediamo in concreto cos'è e come funziona la riforma tedesca Hartz.

La riforma Hartz ha concretamente dato vigore al welfare tedesco grazie alle concessioni statali di cui beneficiano milioni di disoccupati, i quali devono dimostrare di essere in ricerca attiva di lavoro.

L'equilibrio tra sovvenzioni e sanzioni sta nel fatto che i disoccupati tedeschi vengono anche sollecitati con delle proposte lavorative che non possono essere rifiutate pena sanzioni (10%, 20%, 30% o 60% in meno del contributo a seconda dei casi) e sospensione delle sovvenzioni stesse per 3 mesi nei casi in cui la proposta lavorativa venga abitualmente rifiutata. Conseguentemente, la riforma tende a realizzare un certo equilibrio tra la responsabilità individuale e quella sociale dello Stato. Ultimi dati aggiornati a marzo 2012 hanno dimostrato che 6,2 milioni di persone (3,4 milioni di famiglie) in Germania beneficiano della riforma Hartz. Come è stato precedentemente accennato, la riforma è stata attuata attraverso 4 leggi:

- Hartz 1: attraverso questa prima legge sono state semplificate le procedure di assunzione e sono stati introdotti dei "buoni" per la formazione, nonché le agenzie interinali e i job center (i nostri centri per l'impiego), dove vengono assegnati dei "consiglieri" che seguono il processo di inserimento nel mercato del lavoro;
- Hartz 2: il secondo step della riforma ha previsto l'introduzione dei contratti di Minijob, contratti di lavoro precari e meno tassati, e i cd. Midjob, contratti di lavoro atipici che prevedevano una retribuzione massima di 400 euro (non soggetti a contribuzione). Viene inoltre previsto il finanziamento di nuove forme di lavoro autonomo per i disoccupati (cd. micro imprese) ed un maggior sostegno per gli over 50;
- Hartz 3: il terzo step normativo ha pre-

visto la trasformazione dell'Ufficio federale del Lavoro in Agenzia Federale per l'impiego;

- Hartz 4: la quarta legge è la più complessa e articolata ma anche la più importante perché prevede delle misure di inserimento ed un sistema di assistenza economica unico al fine di ridurre la disoccupazione di lungo periodo.

La parola d'ordine della Hartz 4 è stata *flessibilità*; l'obiettivo, infatti, è stato quello di assicurare ai disoccupati la possibilità di accedere al mercato del lavoro anche grazie a lavori marginali, creando posti e spazio per le persone poco qualificate o non qualificate, non più destinate ai lavori in nero grazie alla regolarizzazione e legalizzazione del mercato del lavoro. In tal senso, il sistema tedesco prevede che l'indennità di disoccupazione (Arbeitslosengeld I) venga concessa a chi, nei precedenti 3 anni, abbia lavorato almeno 12 mesi (versando i contributi) e venga erogato per un periodo di 12 mesi (esteso a 18 per gli over 55 rispetto ai 32 precedenti), in misura del 60% dell'ultimo stipendio netto o del 67% nel caso in cui il disoccupato abbia un figlio a carico.

La soglia massima tenuta in considerazione per la retribuzione è pari a uno stipendio di euro 4.500 lordi.

L'Arbeitslosengeld II, coniato dalla Hartz 4 e che per alcuni si qualifica come reddito di cittadinanza mentre per altri come reddito minimo garantito, scatta dopo un anno senza lavoro ed è rivolta anche a coloro che non trovano lavoro dopo aver completato il proprio percorso di studi. È previsto un contributo di 334 euro al mese ed in aggiunta circa 300 euro per l'affitto di un appartamento i cui metri quadri variano a seconda dei Länder ed un'assicurazione sanitaria. Alle famiglie spettano invece 337 euro per ogni adulto e 219 euro per ogni figlio a cui si aggiungono 550 euro per l'affitto. I contributi previsti non hanno scadenze e per questo i controlli per evitare abusi sono piuttosto rigidi: infatti, ogni sei mesi bisogna fare richiesta del prolungamento e un referente del programma tiene colloqui regolari con chi riceve soldi per essere informato dei tentativi fatti per trovare lavoro.

Nonostante gli aspetti positivi, non sono mancate le critiche alla riforma Hartz, soprattutto da parte del sindacato federale DGB. In particolare sono stati contestati:

- l'accorpamento del sussidio di disoccupazione con il sussidio sociale nell'assegno minimo di sussistenza per persone in cerca di impiego;
- l'aumento delle occupazioni a bassa retribuzione e della precarietà;
- il fatto che non si tiene conto se il disoccupato ha lavorato prima e per quanto tempo;
- i minijobs che non versano contributi e non hanno diritto né alla pensione, né all'assicurazione sanitaria;
- 1 euro job ossia accettare lavori socialmente utili, pagati per un euro all'ora per non perdere i sussidi.

Specificamente, si è detto che l'assegno minimo di sussistenza ha fuso il sussidio di disoccupazione con il sussidio sociale; sicché quest'ultimo viene destinato solo a persone bisognose e incapaci di lavorare. Ma per comprendere pienamente quali sono le conseguenze pratiche di questa importante novità introdotta dalla riforma, vediamo quali sono le differenze tra questi due sussidi.

Nel periodo antecedente alla riforma chi si trovava ancora nella condizione di disoccupazione, una volta finita la fase di percezione dell'indennità, poteva beneficiare del sussidio di disoccupazione, un sussidio previdenziale amministrato dall'Agenzia Federale per il Lavoro che gli garantiva tra il 57% ed il 53% del precedente reddito; a contrario, il sussidio sociale, previdenziale comunale, era calcolato in funzione di un livello minimo che potesse garantire l'esistenza. I disoccupati ne avevano diritto in tre casi:

- quando non aveva alle spalle un'esperienza lavorativa della durata di almeno un anno;
- quando le agevolazioni percepite non garantivano il livello minimo dell'esistenza;
- quando non era ritenuto disoccupato dalla normativa perché impiegato in attività dalla durata di più di 15 ore a settimana.

Va detto, peraltro, che, nonostante l'Arbeitslosengeld II, resta in vigore l'Arbeitslosengeld I, l'indennità di disoccupazione in senso stretto con carattere previdenziale, finanziata dall'Agenzia federale del Lavoro, perché, come abbiamo detto, l'Arbeitslosengeld II, scatta un anno dopo.

4. Conclusioni

A conclusione di questa disamina, ecco delinearsi il punto di forza del sistema welfare della Germania e dell'Europa *tout court*: la previsione di un duplice livello di tutela; detto in altri termini, indennità di disoccupazione sì ma anche reddito minimo d'inserzione sociale.

Ne consegue che risulta essere un errore minimizzare l'assenza tutta italiana del reddito minimo garantito adducendo come banale giustificazione quella di una diversa interpretazione dello stato sociale.

Tale deficit sembra piuttosto nascondere qualcosa di più importante, qualcosa che ne rispecchia il carattere assolutamente autoritario e clientelare ben lontano da un modello di stato che possa definirsi anche solo liberale ancor prima che sociale.

L'introduzione del reddito minimo dunque non si scontra con limiti insormontabili: lo dimostra il fatto che molti Paesi lo adottano ... ed allora l'Italia? Deve al più presto allinearsi al resto d'Europa ... ne va della sua sopravvivenza!

Abstract

Nel nefasto panorama politico – economico del nostro Paese l'adozione di un reddito di cittadinanza di matrice europea (con particolare riferimento alla riforma tedesca Hartz) potrebbe essere una soluzione tanto valida quanto necessaria. In tal senso è evidente la lontananza italiana dal resto d'Europa che, al contrario, ha affrontato ampiamente il tema della protezione sociale. Unitamente alla Grecia, l'Italia sembra essere l'unico paese europeo a non avere alcuna forma di reddito minimo che comporta la lontananza da un modello di stato che possa minimamente definirsi "sociale" in un contesto di crisi economica, politica e sociale che dilaga sempre più.

Abstract

The nefarious political and economic situation of our Country, let the adoption of a citizenship income of European origin (with particular reference to the German Hartz reform) be a solution as valid as required. In this sense it is clear the Italian remoteness from the rest of Europe, by contrast, has extensively dealt with the issue of social protection. Together with Greece, Italy seems to be the only European country not to have any form of minimum income which involves the distance from a state model that can minimamente define "social" in a context of economic crisis, political and social rampant increasingly.