

Professionalità studi

*Bimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

Il reddito di cittadinanza. Fondamenti, criticità e prospettive in chiave comparata:

- Reddito, lavoro, persona
- Il reddito di cittadinanza in Italia
- Reddito di base e politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale
- Reddito di base in Spagna e in Messico

N. 5 maggio-giugno 2019

PROFESSIONALITÀ STUDI

Bimestrale ad estensione on-line di *Professionalità*, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Roberto Rizza, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Associato di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brollo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Aggregato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Associato di Sociologia dell'organizzazione, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (France); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Direttore Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Giuseppe Tacconi**, Ricercatore di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Verona; **Lucia Valente**, Associato Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletto**; **Adele Corbo**; **Maria Teresa Cortese**; **Emanuele Dagnino**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Diogo Miguel Duarte Silva**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**; **Carlotta Valsega**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: aup@adapt.it @dealunimore

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

SOMMARIO - n. 5/2019

Editoriale

FRANCESCO SEGHEZZI, LAVINIA SERRANI, SILVIA SPATTINI, *Reddito di cittadinanza, le molte facce di un protagonista del nostro tempo*..... 1

Ricerche: Il reddito di cittadinanza: fondamenti, criticità e prospettive in chiave comparata

FRANCESCO SEGHEZZI, *Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base*..... 6

SILVIA SPATTINI, *L'introduzione del c.d. Reddito di cittadinanza nell'ordinamento italiano* 30

MICHELE FORLIVESI, *Il c.d. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*..... 54

Osservatorio internazionale e comparato

HENAR ÁLVAREZ CUESTA, *La renta básica en España como mecanismo de adaptación a los cambios tecnológicos y a la crisis climática* 81

ALFREDO SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, *Is a Universal Basic Income possible in Mexico?*..... 101

M^a DOLORES RAMÍREZ BENDALA, *Los sistemas de rentas mínimas en el ordenamiento español* 112

ESTHER CARRIZOSA PRIETO, *El debate sobre las prestaciones de garantía de ingresos mínimos en España. Aspectos jurídicos, políticos y sociales*..... 142

Editoriale

Reddito di cittadinanza, le molte facce di un protagonista del nostro tempo

*Francesco Seghezzi**, *Lavinia Serrani***, *Silvia Spattini****

Quello del reddito di base e del reddito minimo è un tema che si inserisce in un più ampio dibattito politico, giuridico, economico e sociale che si interroga sui rapporti tra lavoro, reddito e persona nello spettro dei cambiamenti che caratterizzano la contemporaneità e che tocca aspetti tanto filosofici quanto sociologici.

Allo stesso tempo è un tema che pone non poche domande a chi si interessa del rapporto tra lavoro e competenze e, più nello specifico, delle caratteristiche e del ruolo della professionalità del lavoro oggi. Sia il “reddito di cittadinanza” italiano, inteso come l’insieme delle disposizioni contenute nella legge n. 26 del 28 marzo 2019, sia la più estesa concezione di reddito di base, fanno emergere come fattore critico quello del ruolo della professionalità. La intercettano su più dimensioni, in particolare, quella delle competenze degli operatori che devono farsi carico dei percorsi di reinserimento lavorativo o sociale dei beneficiari, ma anche quella delle competenze e della professionalità dei percettori stessi.

Pertanto, si pone il nodo della professionalità di chi opera per la fase più strategica del provvedimento italiano (l’implementazione della condizionalità), i c.d. *navigator*, ai quali è stato in fine attribuito il compito di supportare gli operatori dei Centri per l’Impiego nella realizzazione di un percorso che conduca i beneficiari del reddito di cittadinanza dalla prima convocazione fino, auspicabilmente, all’inserimento nel mercato del lavoro.

* *Presidente Fondazione ADAPT.*

** *ADAPT Senior Research Fellow.*

*** *Ricercatrice ADAPT.*

Tuttavia, al momento della emanazione del decreto legge n. 4 del 2019 la nuova figura professionale del *navigator* era del tutto sfuggente. Con l'obiettivo di delinearla e di offrire un contributo al dibattito pubblico sulla definizione del profilo di *navigator* in funzione del tipo di proposta legislativa, è stato svolto un esercizio collettivo della comunità di apprendimento del MOOC di ADAPT "Teoria e pratica dei servizi al lavoro" (svoltosi a marzo 2019). La riflessione condotta ha portato ad immaginare una figura piuttosto complessa e articolata che fondesse e sintetizzasse in sé molteplici competenze, anche tecniche, relative a diversi ambiti, da quello psicologico, a quello economico-giuridico e della gestione delle risorse umane.

Con la conversione in legge del decreto, la figura del *navigator* ha assunto contorni più certi e definiti, abbandonando «il compito di seguire personalmente il beneficiario nella ricerca di lavoro, nella formazione e nel reinserimento professionale» (art. 12, comma 3, versione originale del decreto legge n. 4/2019) per "limitarsi" a svolgere «azioni di assistenza tecnica alle regioni e alle province autonome» nella attuazione di un «Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro» da definire previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 12, comma 3, decreto legge n. 4/2019, convertito in legge n. 26/2019). In seguito, il bando ANPAL SERVIZI ha fornito ulteriori dettagli, individuando «una figura per facilitare l'incontro tra i beneficiari del programma reddito di cittadinanza e i datori di lavoro, i servizi per il lavoro e i servizi di integrazione sociale, come prestabilito dai Patti per i Servizi» ⁽¹⁾. In sintesi, il *navigator* collabora «con gli operatori dei Centri per l'impiego al fine di garantire la realizzazione delle diverse fasi del processo di servizio previsto dalla norma e assicurare i diritti e i doveri dei beneficiari».

La definizione della figura si allontana pertanto da quella ipotizzata dall'esercizio collettivo svolto nell'ambito del summenzionato MOOC, per assumere in parte compiti e funzioni simili a quelli dell'operatore

⁽¹⁾ ANPAL SERVIZI (2019), *Avviso pubblico. Procedura selettiva pubblica per il conferimento di n. 3000 incarichi di collaborazione ex art. 12 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge con modificazioni della legge 28 marzo 2019, n. 26 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, art. 1.

dei centri per l'impiego, supportandolo nelle attività rivolte ai beneficiari del reddito di cittadinanza.

In concreto, tale professionalità non può prescindere da almeno due dati di fondo legati al contesto economico-sociale da un lato e alla platea di riferimento dall'altro. Il primo riguarda la sempre crescente complessità dei tessuti produttivi, inseriti più o meno consapevolmente all'interno di catene globali del valore e caratterizzati da una incertezza e imprevedibilità che richiede un continuo aggiornamento da parte di chi deve osservare i fenomeni e analizzare le caratteristiche del mercato del lavoro locale, i suoi trend occupazionali e professionali nell'ottica della definizione dei percorsi di reinserimento dei beneficiari del "reddito di cittadinanza". Sul fronte della platea di riferimento, le competenze e la professionalità dei percettori incidono sulla tipologia di supporto alle transizioni occupazionali ovvero delle politiche attive. Pertanto, i *navigator*, oltre agli operatori dei Centri per l'impiego, dovrebbero essere in grado di profilare i beneficiari del "reddito di cittadinanza" e valutarne le capacità professionali. Inoltre, i requisiti per l'accesso alla misura fanno prevedere casi di particolare disagio e difficoltà sociale che rendono necessarie, per chi si occupa del primo incontro di indirizzamento verso un percorso di accompagnamento all'inserimento lavorativo o all'inclusione sociale, competenze di natura psicologica e sociologica per poter comprendere la particolarità e le esigenze dei beneficiari con i quali si troveranno ad operare.

Una analisi di tali tematiche potrà essere approfondita solo quando l'avvio della seconda fase del reddito di cittadinanza sarà in svolgimento da un tempo congruo per consentire adeguate valutazioni, al momento sono solo spunti. Tuttavia, per interrogarsi su tali profili e tematiche, il punto di partenza è la dimensione giuridico-normativa del provvedimento italiano nell'ottica più ampia dei modelli di reddito minimo, ai quali il "reddito di cittadinanza" appartiene. Non sfuggirà infatti come il nome stesso del provvedimento italiano faccia riferimento non tanto alla dimensione del reddito minimo determinato da una particolare condizione di svantaggio economico e sociale, quanto a quell'universalità (la *cittadinanza*) alla quale fanno riferimento i modelli, più teorici che applicati, di reddito di base. E su questi aspetti, che si pongono al fondo del dibattito lavoristico si concentra il contributo di *Francesco Seghezzi* che si sofferma sulla ridefinizione del rapporto tra reddito e lavoro che l'attuazione pratica del reddito di base

comporterebbe secondo i teorici della cosiddetta *post-work theory*, con diverse implicazioni di ordine antropologico e filosofico.

Il contributo di *Silvia Spattini* sviluppa la ricostruzione della disciplina del “reddito di cittadinanza” introdotto nell’ordinamento italiano al fine di fornire un quadro complessivo dal punto di vista giuridico-normativo, proponendo una riflessione sulla natura della misura e evidenziandone i caratteri principali e le criticità. Attraverso una analisi empirica e sistematica alla luce dell’ordinamento italiano ed europeo, *Michele Forlivesi* analizza la tenuta definitoria del reddito di cittadinanza rispetto alla sua complessa disciplina di funzionamento ed indaga la compatibilità e ammissibilità di tale misura rispetto al fondamento lavoristico del nostro Stato sociale.

L’analisi del “reddito di cittadinanza” italiano si vede arricchita nel presente volume dalla comparazione con la declinazione spagnola del provvedimento, grazie al contributo di tre autrici che ne offrono una lettura da diversi punti di vista. Così *Henar Álvarez Cuesta* individua nella proposta di un reddito di cittadinanza universale una possibile soluzione alle conseguenze per l’occupazione determinate in particolare da due fattori: i cambiamenti tecnologici e il cambiamento climatico. *Esther Carrizosa Prieto* dopo aver ripercorso le caratteristiche del provvedimento in Spagna, ne offre una visione in termini giuridici, politici e sociali, auspicando un maggior coinvolgimento dello stato nella lotta contro la povertà e l’esclusione sociale. E proprio sull’aspetto dell’estrema eterogeneità e frammentarietà della disciplina che deriva dal decentramento della competenza in materia, affidata dallo Stato alle Comunità Autonome, insiste *M^a Dolores Ramírez Bendala*, la quale analizza e mette a confronto alcune delle normative adottate nei diversi territori. Dai tre contributi emerge, in buona sostanza, che non è possibile in Spagna assegnare un’identità univoca alla provvedimento, posto che lo stesso assume nome e contenuti diversi a seconda delle modalità attuative dello stesso, demandate alla competenza delle singole Comunità Autonome. E così, mentre il sistema di sicurezza sociale facente capo allo Stato abbraccia, oltre alla protezione di tipo contributivo (quella cioè legata ai contributi pagati dai cittadini al sistema), quella di tipo non contributivo solo in determinati casi di necessità legati alla mancanza di reddito (disabilità, pensionamento, disoccupazione), sono invece le Comunità Autonome, mediante quella che viene definita *asistencia social*, a fornire prestazioni economiche che, nella maggior parte dei casi, garantiscono

risorse minime per la sussistenza, condizionate alla prova dell'assenza di reddito e alla disponibilità ad accettare determinate offerte di lavoro o a svolgere attività in favore della società.

Con l'ultimo contributo, la comparazione si sposta in ambito extraeuropeo, nello specifico in Messico. *Alfredo Sánchez-Castañeda* offre un quadro delle caratteristiche del reddito di base messicano alla luce delle condizioni socioeconomiche e lavorative del paese, avanzando anche in questo la proposta dell'introduzione di un reddito di base universale, ben conoscendo, tuttavia, le difficoltà e gli ostacoli di una simile operazione.

Ricerche

Il reddito di cittadinanza: fondamenti, criticità e prospettive in chiave comparata

Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base

*Francesco Seghezzi**

Sommario: **1.** Posizione del problema. Lavoro senza reddito e reddito senza lavoro. – **2.** Le critiche al lavoro tra *post-work theory* e Reddito di base. – **3.** Lavoro e reddito di base, una riduzione che genera aporie. – **4.** Le prospettive del lavoro ai tempi del reddito di base.

1. Posizione del problema. Lavoro senza reddito e reddito senza lavoro

Lo stretto legame tra reddito e lavoro è al centro del modello economico e sociale occidentale almeno da tre secoli ed è figlio di una visione antropologica ben precisa ⁽¹⁾, diversa dal più originario

* *Presidente Fondazione ADAPT.*

⁽¹⁾ Il riferimento è al filo rosso che ha legato la riscoperta dell'*homo faber* nel Rinascimento alla nascita del liberalismo moderno e alla teorizzazione dell'*homo oeconomicus*. Non è questo il luogo per ripercorrerlo interamente, ma basti ricordare come a partire da J. Locke troviamo, nel *Secondo trattato* (cfr. J. LOCKE, *Due trattati sul governo e altri scritti politici*, Utet, 1982, 25 ss.) una prima teorizzazione della centralità economica del lavoro sia nella vita delle persone che nell'economia più in generale. Sostenere, come fece Locke, che l'uomo è proprietario del proprio corpo e, conseguentemente, di tutto ciò che è prodotto dal lavoro del proprio corpo, pone il lavoro principale come modalità di appropriazione dei beni e di creazione di ricchezza. Così sarà facile poi per Adam Smith identificare nel lavoro, e nel tempo impiegato per svolgere un determinato lavoro, l'elemento centrale per la determinazione del valore di un bene. Teoria che, nella suddivisione di valore d'uso e valore di scambio, sarà centrale per Marx nel modellare il suo pensiero e il suo elemento centrale: il plus-valore. Questa centralità del lavoro nei processi economici si è sviluppata di pari passo con una istituzionalizzazione delle attività lavorative conseguente alla prima rivoluzione industriale e ai grandi processi di urbanizzazione che ne seguirono. Per una ricostruzione di queste fasi storiche si veda in particolare B.

rapporto tra attività lavorativa e soddisfazione dei bisogni primari dell'essere umano ⁽²⁾. Gli antropologi del lavoro hanno documentato ampiamente infatti come il lavoro fosse elemento centrale ⁽³⁾ fin dai primi testi sacri e dai primi filosofi, inteso in termini spesso negativi, come pena da espiare ⁽⁴⁾ o come fatica da consegnare ad altri per mantenersi liberi dalla necessità ⁽⁵⁾. Se quindi la storia del pensiero del e sul lavoro ha vissuto molte fasi, spesso difficilmente distinguibili, una cesura storica, dalla quale ad oggi pare difficile tornare indietro, è quella della costruzione del mercato del lavoro come luogo nel quale l'essere umano scambia (almeno in origine) il proprio tempo e delle proprie energie fisiche e/o intellettuali in cambio di un corrispettivo economico. Nel corso degli ultimi secoli così il prendere forma di un sistema economico capitalistico ⁽⁶⁾ ha condotto sempre più il lavoro ad

KAUFMANN, *The global evolution of industrial relations*, International Labour Office, 2004, 15ss.

⁽²⁾ Sul tema si vedano, in particolare, gli studi di K. POLANYI sulle economie arcaiche nelle quali il lavoro è inserito all'interno di un contesto sociale pre-mercato fondato, secondo l'autore sulle pratiche della reciprocità, della redistribuzione e dello scambio. Questo soprattutto in K. POLANYI, *Economie primitive, arcaiche e moderne*, Einaudi, 1968 e in K. POLANYI (a cura di), *Traffici e mercati negli antichi imperi. Le economie nella storia e nella teoria*, Einaudi, 1978. Importanti per Polanyi furono le ricerche sulle società antiche del Pacifico, si veda in particolare B. MALINOWSKI, *Argonauti del Pacifico Occidentale*, Newton Compton, 1978.

⁽³⁾ Allo stesso tempo gli antropologi hanno riflettuto sull'universalità o meno del concetto di lavoro e della sua applicabilità a tutte le società. Si veda in particolare M.N., Chamoux, *Sociétés avec et sans concept de travail*, in *Sociologie du travail*, 1994, 57-71. Più in generale si veda H. APPLEBAUM, *The concept of work: ancient, medieval, and modern*, State University of New York, 1992.

⁽⁴⁾ Su tema si veda, tra i più recenti, D. DE MASI, *Il lavoro nel XXI secolo*, Einaudi, 2018, 5-10.

⁽⁵⁾ Tra i tanti scritti sul ruolo del lavoro e sul suo rapporto con la tecnica nel pensiero greco si veda in particolare *Il lavoro e il pensiero tecnico* in J. P. VERNANT, *Mito e pensiero presso i Greci: studi di psicologia storica*, Einaudi, 1978, 271-340 oltre che H. ARENDT, *Vita activa*, Bompiani, 2005, 55-96.

⁽⁶⁾ Utilizziamo qui la definizione, seppur discutibile in alcuni suoi aspetti, di capitalismo contenuta in L. BOLTANSKI, V. CHIAPELLO, *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, 2014, 65, ossia «esigenza di accumulazione illimitata del capitale attraverso mezzi formalmente pacifici» in quanto in linea con la caratterizzazione del capitalismo abbracciata dalla quasi totalità degli autori che analizzeremo e che insistono sulla dimensione di un processo di accumulazione insaziabile che trascina in esso dapprima il lavoro come attività e poi, nella sua

essere non tanto e non solo una attività necessaria per la mera sussistenza quanto fonte primaria (sebbene non unica) di reddito, strumento di massimizzazione del profitto individuale all'interno di un modello liberale del rapporto tra uomo e natura e quindi in ultimo «the time and effort we sell to someone else in return for an income»⁽⁷⁾.

Ma che lo stretto rapporto tra reddito e lavoro sia oggi in ridefinizione, e forse in crisi, lo rivelano le numerose ricerche, analisi e teorie sul tema pubblicate e discusse negli ultimi anni⁽⁸⁾. In molti, mostrano come dal punto di vista macroeconomico la componente lavoro all'interno delle principali fonti di reddito sia in calo⁽⁹⁾, seppur con momenti di lieve ripresa, con, specularmente, il rafforzamento della rendita e dell'allocazione in capitale della produttività guadagnata. Molto si è detto delle cause che vanno dall'incremento di produttività generato dalla (più recente) diffusione dell'intelligenza artificiale⁽¹⁰⁾ che consente alle imprese digitali enormi capitalizzazioni a fronte di un ridottissimo numero di lavoratori, alla creazione di nuovi monopoli,

evoluzione, la persona stessa del lavoratore sia come produttore che come consumatore.

⁽⁷⁾ Cfr. N. SRNICEK, A. WILLIAMS, *Inventing the future. Postcapitalism and a world without work*, Verso, 2015, 85.

⁽⁸⁾ Tra le ricerche più recenti sulla c.d. crisi del *labor share* si veda D. DIMOVA, *The Structural Determinants of the Labor Share in Europe*, IMF Working Paper, WP/19/67, 2019 nel quale, concentrandosi sul panorama europeo, vengono passate in rassegna quelle che sono ritenute le cause principali del fenomeno. Per una prospettiva a livello globale si veda il working paper, sempre pubblicato per i tipi del Fondo Monetario Internazionale che ha dedicato molte risorse allo studio del tema, M.C. DAO, M. DAS, Z. KOCZAN, W. LIAN, *Why Is Labor Receiving a Smaller Share of Global Income? Theory and Empirical Evidence*, IMF Working Paper, WP/17/169, 2017.

⁽⁹⁾ Il Fondo Monetario Internazionale stima una diminuzione globale dal 54% del 1970 al 40 del 2015 all'interno del documento *Global prospects and policy challenges* preparato in occasione del meeting dei ministri dell'economia del G20 e dei banchieri centrali del marzo 2017 a Baden Baden, Germania.

⁽¹⁰⁾ E in particolare un suo utilizzo volto soprattutto all'automazione di mansioni e con «insufficient focus on creating new tasks where labor can be productively employed», cfr. D. ACEMOGLU, P. RESTREPO, *The Wrong Kind of AI? Artificial Intelligence and the Future of Labor Demand*, NBER Working Paper No. 25682, 2019, 1.

anch'essi soprattutto nel campo digitale ⁽¹¹⁾, all'ingresso di paesi come la Cina nelle regole del commercio internazionale ⁽¹²⁾ fino ai cambiamenti demografici che riducono, nei paesi occidentali, la quota di forza lavoro sul totale della popolazione. Il reddito da lavoro sembrerebbe quindi aver perso quella quota di maggioranza nella distribuzione della ricchezza e questo senza che vi sia stata una netta diminuzione del numero degli occupati, anzi. Nello stesso arco di tempo il numero dei lavoratori è aumentato, soprattutto a causa della crescita globale dell'occupazione femminile. La conseguenza è quella di un aumento delle disuguaglianze nella distribuzione dei redditi ⁽¹³⁾ e della crescita di quel complesso fenomeno che la letteratura ha definito dei *working poors* ⁽¹⁴⁾. Da paradosso, la possibilità concreta di un lavoro senza reddito, o meglio di un lavoro che non consente di raggiungere un reddito tale da non essere in stato di povertà, è diventato realtà per una quota crescente di lavoratori. La diffusione di un paradigma standard di lavoro subordinato a tempo indeterminato a tempo pieno ci aveva nel tempo abituati ad una sostanziale coincidenza tra lavoro e reddito sufficiente a vivere. Le criticità principali si verificavano infatti nel momento del non lavoro o in quelle situazioni, invero ampiamente diffuse sia oggi che nel passato in Italia, di lavoro irregolare. Meno presenti erano invece i casi di sottoccupazione, part-time involontario, lavori a brevissima durata. Oggi in Italia sono quasi

⁽¹¹⁾ È la tesi di D. AUTOR, D. DORN, L. F. KATZ, C. PATTERSON, J. V. REENEN nel recente *working paper The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms*, NBER Working Paper 23396.

⁽¹²⁾ Questa lettura si può trovare, con un focus sul panorama americano, in M. ELSBY, B. HOBIJN, A. SAHIN, *The Decline of the U.S. Labor Share*, Brookings Papers on Economic Activity, 2013, 1-42.

⁽¹³⁾ Si veda, in prospettiva globale, E. DABLA-NORRIS, K. KOCHHAR, F. RICKA, N. SUPHAPHIPHAT, E. TSOUNTA, *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, IMF Staff Discussion Note, SDN 15/13, 2015. Quello della disuguaglianza e della sua importanza o meno come elemento per valutare le dinamiche socio-economiche contemporanee è un tema ampiamente discusso negli ultimi anni, con la presenza di opinioni contrapposte ben illustrate in E. WESLEY, F. PETERSON, *Is economic inequality really a problem? A review of the arguments*, in *Social Sciences*, vol. 6, 2017, 147-173.

⁽¹⁴⁾ La letteratura sul paradosso del c.d. *working poors* è vastissima, tra i più recenti sul tema si veda, anche per chiarimenti sulla definizione e i possibili diversi inquadramenti del fenomeno, J. GAUTIÉ, S. PONTHEUX, *Employment and the working poor*, in D. BRADY, L.M. BURTON (a cura di), *The Oxford handbook of the social science of poverty*, Oxford University Press, 2016.

il 13%, secondo Eurostat ⁽¹⁵⁾, i lavoratori che, pur avendo una occupazione, si trovano in uno stato di povertà. A ciò si aggiungono, in particolare nel caso italiano ma non solo, i numerosissimi tirocinanti extra-curricolari che svolgono lavori senza retribuzione e i tirocinanti extra-curricolari che percepiscono indennità tali da non consentire non tanto l'uscita dalla povertà, quanto l'indipendenza economica dalle famiglie ⁽¹⁶⁾. Alle interpretazioni macroeconomiche relative alla distribuzione della ricchezza si aggiungono quindi, come cause, le diverse linee di frantumazione ⁽¹⁷⁾ dei perni sostenenti il mercato del lavoro novecentesco, che riequilibravano il rapporto impari tra lavoratore subordinato e datore di lavoro all'interno del compromesso fordista ⁽¹⁸⁾ quali il lavoro a tempo indeterminato, il Welfare State, il legame tra dinamiche salariali e dinamiche inflazionistiche ⁽¹⁹⁾, l'unità spazio-temporale della prestazione lavorativa all'interno di fabbriche e uffici.

Parallelamente, ma con forti legami, alla contraddizione del lavoro senza reddito è tornata ad occupare il dibattito pubblico una proposta,

⁽¹⁵⁾ Eurostat, *In-work poverty in EU*, 2018.

⁽¹⁶⁾ Sul tema si veda G. BERTAGNA, U. BURATTI, F. FAZIO, TIRABOSCHI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, ADAPT University Press, 2013.

⁽¹⁷⁾ Tra i tanti si vedano, per una analisi storica, D. HARVEY, *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell, 1989 e, in chiave sociologica in relazione ai tentativi del sistema capitalista di ricostruzione di un nuovo "spirito" L. BOLTANSKI, V. CHIAPPELLO, *Il nuovo spirito del capitalismo*, cit.

⁽¹⁸⁾ Su questo compromesso Cfr. W. STREECK, *Le relazioni industriali oggi*, in R. CARAGNANO, E. MASSAGLI (a cura di), *Regole, conflitto, partecipazione. Letture di diritto delle relazioni industriali*, Giuffrè, 2013, 45: «Si è trattato di un vero e proprio compromesso storico: i lavoratori accettarono la proprietà privata e la forma di lavoro dipendente, mentre le imprese dovettero imparare a convivere con un rapporto di lavoro regolato in maniera stringente, che rispecchiava il desiderio dei lavoratori di stabilità e sicurezza, in particolare per quanto riguarda la protezione dalle inefficienze derivanti dall'auto-regolazione dei mercati del lavoro, con i relativi rischi di una libera fluttuazione dei prezzi relativi e una permanente fluttuazione della domanda dovuta al diverso grado di potere contrattuale delle classi di lavoratori».

⁽¹⁹⁾ Il riferimento è al "regime di accumulazione" teorizzato da M. Aglietta e dalla scuola della regolazione, si veda in particolare M. AGLIETTA, *Theory of Capitalist Regulation. The US Experience*, Verso, 1987.

ad oggi più teorica che altro, salvo qualche ridotta sperimentazione⁽²⁰⁾, che può apparire altrettanto paradossale: quello del reddito senza lavoro. La forma che questo concetto assume nelle teorie più diffuse oggi è quella del reddito di base universale (*Universal basic income*). Discussa anche all'interno di importanti consessi internazionali⁽²¹⁾, consiste nell'ipotesi di una erogazione a tutte le persone di un reddito che consenta loro di mantenersi, il tutto senza alcuna condizionalità, universale appunto. Reddito che sarebbe quindi erogato indipendentemente dalla situazione occupazionale delle persone, dai loro patrimoni, dai loro redditi, dalla composizione del loro nucleo familiare⁽²²⁾. Ma questa, che potrebbe essere vista come una proposta isolata, sebbene figlia di una tradizione storica di tutto rispetto⁽²³⁾ oltre che bipartisan⁽²⁴⁾, sembrerebbe solo la forma più completa e che assumono un insieme di critiche rivolte sia alla realtà socio-economica del lavoro contemporaneo e delle dinamiche salariali⁽²⁵⁾, che al rapporto tra lavoro e persona in sé⁽²⁶⁾. Le prime derivanti dalle

⁽²⁰⁾ Alcuni Stati e territori hanno sperimentato forme di reddito di base. Sul caso dell'Alaska si veda S. GOLDSMITH, *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in the Direct Distribution of Resource Rent*, Institute of Social and Economic Research, 2011. Il caso finlandese ha generato molte discussioni, ma al momento si possiedono solo alcuni dati preliminari raccolti nel report *The basic income experiment 2017-2018. Preliminary results*, Reports and memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health, 2019.

⁽²¹⁾ Nel corso degli ultimi anni sono numerose le istituzioni internazionali che hanno discusso il tema dell'Universal Basic Income. Si veda per esempio il paper del Fondo Monetario Internazionale di M. Francese, D. PRADY, *Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment* del dicembre 2018 o i numerosi contributi, discussi anche a Davos, pubblicati sul sito del World Economic Forum nell'ultimo anno.

⁽²²⁾ Per una chiara distinzione tra reddito di base e reddito minimo, spesso confusi, si consiglia l'agile volume di S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo*, Il Mulino, 2016.

⁽²³⁾ Per una ricostruzione storica si veda T. CASADEI, *Oltre lo Stato sociale? Il dibattito di lunga durata sul 'reddito di cittadinanza'*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 46, 2017, 141-171.

⁽²⁴⁾ Soprattutto nel corso del Novecento, in forme diverse, quella del reddito di base è stata una prospettiva abbracciata sia dal pensiero marxista più radicale, come A. Gorz o A. Negri, sia da quello liberista con l'idea di M. Friedman di una imposta negativa su reddito: cfr. M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, 1962.

⁽²⁵⁾ Cfr. A.B. ATKINSON, *Poverty in Europe*, Blackwell, 1998.

⁽²⁶⁾ Si veda in particolare, oltre alla c.d. *post-work theory* di cui si tratterà in modo specifico, all'influenza del pensiero di A. GORZ fin dall'opera *Addio al proletariato*.

condizioni dei mercati del lavoro contemporanei fin qui brevemente illustrate; le seconde che, partendo da queste, pongono al centro della critica il posto stesso che il lavoro ha storicamente ricoperto all'interno del rapporto tra persona e società a partire dalla diffusione dei primi modelli di economia capitalista ⁽²⁷⁾. In questo contesto il reddito di base sarebbe, secondo i suoi principali sostenitori, soprattutto uno strumento di libertà ⁽²⁸⁾ per gli individui che non sarebbero obbligati ad accettare ciò che non vorrebbero accettare a causa dello stato di necessità nel quale versano ⁽²⁹⁾. Vedremo a breve alcune delle argomentazioni principali dei sostenitori del reddito di base e alcune critiche che è possibile avanzare, ma quello che ci interessa inizialmente cogliere è il passaggio epocale che l'idea di un reddito senza lavoro può significare per un mondo che ha sempre, in un modo o nell'altro, riconosciuto nel lavoro la fatica necessaria per la sussistenza ⁽³⁰⁾. Pur non negando infatti ai suoi percettori la possibilità di svolgere un lavoro, esso (inteso come attività economica retribuita) diventerebbe una attività marginale nella vita delle persone, così come

Oltre il socialismo, Edizioni Lavoro, 1982 e soprattutto di *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Bollati Bollinghieri, 1992. Anche in questo caso si possono trovare forme di critica al lavoro in sé già nell'Ottocento, come il celebre *pamphlet* di P. LAFORGUE del 1880 recentemente ripubblicato con il titolo *Diritto all'ozio*, La Vita Felice, 2016.

⁽²⁷⁾ Oltre al già citato A. Gorz il riferimento è, tra i tanti, a D. FRAYNE, *The refusal of work. The theory and practice of resistance to work*, Zed Books, 2015.

⁽²⁸⁾ In particolare P. VAN PARJIS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base*, Il Mulino, 2017, 11-51.

⁽²⁹⁾ Il timore della robotizzazione e degli effetti distruttivi sul mercato del lavoro della tecnologia sarebbero solo «uno dei fattori che si prevede condurranno a una polarizzazione della capacità di guadagno all'interno dei vari paesi», *ivi*, 12. A questo concorreranno anche, secondo gli autori, la globalizzazione, «la contrazione, l'indebolimento o lo smantellamento dei monopoli pubblici e privati», l'avvicinamento dei salari all'andamento della produttività e l'accumulazione diseguale di capitali conseguente alla rendita e alla capacità di risparmio.

⁽³⁰⁾ Anche laddove, come nella Grecia antica, tale fatica era volutamente negata per quel gruppo apicale di persone libere dalla *necessità* essa era comunque presupposta sotto forma del lavoro degli schiavi. C'è inoltre chi ha notato come la dimensione del lavoro manuale, nell'antica Grecia, fosse presupposta anche nei più alti livelli della speculazione filosofica, cfr. B. FARRINGTON, *Lavoro intellettuale e lavoro manuale nell'antica Grecia*, Feltrinelli, 1953. Per una recente ricostruzione del pensiero sul lavoro e del lavoro, che pur giunge a conclusioni discutibili, si veda D. DE MASI, *Il lavoro nel XXI secolo*, Einaudi, 2018.

rischierebbe di diventare marginale l'identità che oggi il lavoro fa spesso coincidere con la professione che si esercita, il legame tra percorsi di crescita lavorativi e percorsi di crescita individuali e molto altro ancora. La dimensione del reddito infatti, come vedremo, può essere considerata la scintilla dalla quale si genera il lavoro inteso come bisogno di sussistenza ma, nel corso dei secoli, il concetto di lavoro ha incluso tutta una serie di altre dimensioni, che potremmo definire *identitarie* nel senso della costruzione e maturazione della propria identità. J. Budd ha riassunto in modo efficace queste dimensioni mostrando come, non senza contraddizioni e limiti, il lavoro possa essere non solo condanna ma anche realizzazione personale, libertà, identità ⁽³¹⁾.

I sostenitori del reddito di base sembrerebbero quindi accettare acriticamente il rapporto funzionale tra lavoro e reddito quale dimensione totalizzante dell'attività lavorativa contemporanea, tanto che il poter individuare forme alternative di reddito (il fine) potrebbe giustificare la negazione del mezzo. Obiettivo del presente contributo è indagare più a fondo questi presupposti teoretici per chiedere come e in che misura la proposta del reddito di base lancia oggi sfide fondamentali per un rinnovamento dell'idea del lavoro e un suo ampliamento, con particolare attenzione a tutte quelle dimensioni che lo rendono attività più ampia della mera maturazione di un reddito. Senza una argomentazione e una riscoperta di una dimensione sovra-economica del lavoro parrebbero infatti pienamente condivisibili le argomentazioni teoriche a favore del reddito di base e delle sue conseguenze, pur a fronte di diverse aporie nella sua realizzazione pratica, come vedremo. Si procederà quindi ad illustrare le principali critiche dirette alla natura stessa del lavoro contemporaneo quali presupposti argomentativi per sostenere, non solo in termini di giustizia sociale ma anche e soprattutto etico-morali, la necessità del reddito di base allo scopo di cogliere l'ontologia del lavoro da essa presupposta. Si illustreranno poi alcune aporie in merito alla possibilità socio-economica della realizzazione pratica del reddito di base per poi, in

⁽³¹⁾ Il riferimento è ai capitoli 2 (*Work as freedom*), 6 (*Work as personal fulfillment*) e 9 (*Work as identity*) di J. Budd, *The thought of work*, ILR Cornell Paperbacks, 2011 nei quali l'autore analizza alcune delle dimensioni extra-economiche del lavoro a partire da una ricca rassegna della letteratura.

conclusione argomentare a favore di una lettura più ampia dell'idea stessa di lavoro.

2. Le critiche al lavoro tra *post-work theory* e Reddito di base

Nel corso dell'ultimo decennio, ma tracce possono essere individuate anche prima ⁽³²⁾, sono stati pubblicati una serie di volumi e di articoli accumulati dalla volontà di teorizzare la necessità di un superamento della centralità del lavoro nella società, che si possono riassumere sotto il filone della *post-work theory* ⁽³³⁾. Scritti che affrontano il tema da punti diversi, concentrandosi a volte più sulla critica agli aspetti etico-morali che possono essere riscontrati nel rapporto tra lavoro e appartenenza sociale, in altri casi sugli elementi di disumanizzazione propri del lavoro contemporaneo, fino a tutto l'insieme di autori che teorizzano le diverse forme di reddito di base, teoria, come detto, non nuova ma che ha visto una particolare rinascita negli anni recenti. Questi autori si rifanno a loro volta alla *critica artistica* ⁽³⁴⁾ degli anni Sessanta e Settanta, all'operaismo italiano e all'evoluzione del pensiero dei suoi autori in merito al lavoro digitale e cognitivo ⁽³⁵⁾ passando per filosofi decostruzionisti francesi come Deleuze e Guattari ⁽³⁶⁾.

⁽³²⁾ Si veda in particolare il pensiero di A. Gorz al quale molti degli autori più recenti fanno in diverse occasioni riferimento.

⁽³³⁾ Tra i più rilevanti D. FRAYNE, *The refusal of work. The theory and practice of resistance to work*, cit.; N. SRNICEK, A. WILLIAMS, *Inventing the future. Postcapitalism and a world without work*, cit.; D. GRAEBER, *Bullshit jobs. A theory*, Allen Lane, 2018; P. FLEMING, *The mythology of work. How capitalism persists despite itself*, Pluto Press, 2015.

⁽³⁴⁾ Il riferimento è alla definizione di Boltanski e Chiapello di critica artistica come «disillusione e mancanza di autenticità, e dall'altra l'oppressione, che caratterizzano il mondo borghese legato all'ascesa del capitalismo. Questa critica mette in evidenza la perdita di senso, e in particolare la perdita del senso del bello e della grandezza, conseguenza della standardizzazione e della mercificazione generalizzata che coinvolgono non solo gli oggetti quotidiani ma anche [...] gli esseri umani. Insiste sulla volontà oggettiva del capitalismo [...] di irreggimentare, dominare e sottomettere gli uomini a un lavoro prescritto, avendo come scopo il profitto ma facendo ipocritamente appello alla morale [...]», L. BOLTANSKI, V. CHIAPELLO, *Il nuovo spirito del capitalismo*, cit., 102-103.

⁽³⁵⁾ Si veda a riguardo la critica al capitalismo cognitivo sviluppata da A. Negri e M. Hardt in *Assembly*, Heretical Thought, 2017 nel quale gli autori argomentano come nel capitalismo contemporaneo è l'uomo stesso, inteso come capitale umano, ad

All'interno di questo eterogeneo insieme di fonti e di analisi possiamo ritrovare un primo gruppo di autori che prende origine dall'osservazione del lavoro contemporaneo e dall'individuazione di alcuni elementi di criticità. Il riferimento non è più tanto a forme di sfruttamento del lavoro tipiche della fabbrica novecentesca, quanto di quell'incrocio tra produzione e riproduzione che già Foucault⁽³⁷⁾ notava come tipico del nuovo spirito del capitalismo⁽³⁸⁾ e che prende forma nella teoria del capitale umano inteso come «macchina che produce flussi di reddito per mezzo di attività diverse, da quelle di lavoro a quelle di consumo»⁽³⁹⁾. Questa prenderebbe forma soprattutto nelle teorie manageriali e i modelli organizzativi diffusi a partire dagli anni Ottanta⁽⁴⁰⁾, fondati, anche in reazione alle critiche subite, sulla volontà di offrire «un certo livello di liberazione»⁽⁴¹⁾ nel lavoro capitalista emendandolo mediante strumenti che consentivano un più ampio coinvolgimento del lavoratore nelle sue attività⁽⁴²⁾, unitamente ad una maggior autonomia nei processi di carriera, avrebbero ridotto il

assumere il ruolo di quello che un tempo era il capitale fisso composto da macchinari. Si veda anche, a proposito, A. NEGRI, C. VERCELLONE, *Il rapporto capitale/lavoro nel capitalismo cognitivo*, Posse, 2007, 46-56.

⁽³⁶⁾ In particolare il riferimento è in particolare a G. DELEUZE, F. GUATTARI, *Mille piani. Capitalismo e schizofrenia*, Cooper & Castelvechi, 2003 ma importante è anche considerare le riflessioni di Deleuze sulle dinamiche di controllo nel capitalismo contemporaneo contenute nel breve *Postscript on the Societies of Control*, in *October*, v. 59, 1992, 3-7.

⁽³⁷⁾ Il riferimento è soprattutto alle riflessioni dell'autore sul tema del potere in *Sorvegliare e punire*, Einaudi, 2014.

⁽³⁸⁾ Cfr. in L. BOLTANSKI, E. CHIAPPELLO, *Il nuovo spirito del capitalismo*, cit.

⁽³⁹⁾ Cfr. G. CORATELLI, *Dalla società disciplinare alla società di mercato: appunti semiotici sull'immagine del lavoro*, in *La Delauziana. Rivista online di filosofia*, 2015, 65. Il riferimento è alle lezioni tenute da M. Foucault al Collège de France tra il 1978 e il 1979 raccolte nel volume *Nascita della biopolitica*, Feltrinelli, 2005, in particolare 186 ss.

⁽⁴⁰⁾ E ampiamente analizzati in L. BOLTANSKI, E. CHIAPPELLO, *Il nuovo spirito del capitalismo*, cit. in particolare 111-163. Lo stesso anche in P. FLEMING, *The mythology of work. How capitalism persists despite itself*, cit., 76-101.

⁽⁴¹⁾ *Ivi*, 151.

⁽⁴²⁾ Gli autori citano soprattutto lo spostamento del discorso dal tema della sicurezza occupazionale a quello della costruzione di una carriera per progetti in cui «il concetto chiave è quello di *impiegabilità*, che designa la capacità di cui le persone devono essere dotate per poter essere chiamate a partecipare a dei progetti», *Ivi*, 152.

confine tra vita e lavoro, lavoro e ozio, attività produttive e attività improduttive. Ciò senza aumentare nei fatti la capacità di decisione autonoma delle persone su come allocare il proprio tempo, ma con un assorbimento *de facto* da parte del lavoro (o meglio del mercato) della quota riproduttiva della vita delle persone ⁽⁴³⁾. Anche la più recente diffusione della tecnologia, in particolare dell'intelligenza artificiale, nei luoghi di lavoro viene messa sotto accusa a causa dei suoi effetti perversi nel produrre una forma di taylorismo digitale che sarebbe ancora più alienante e fondata sull'informatizzazione degli strumenti e metodi di controllo ⁽⁴⁴⁾. Tanto la riduzione della manualità nel lavoro artigiano ⁽⁴⁵⁾ quanto l'introduzione dell'automazione combinata con l'intelligenza artificiale nell'industria, sebbene generi nuove opportunità di lavoro condurrebbe a nuove forme di sfruttamento e dipendenza non più direttamente da parte di superiori quanto della tecnologia stessa ⁽⁴⁶⁾. L'algoritmo e l'intelligenza artificiale si pongono quindi come nuovi controllori e come nuovi strumenti di riduzione dell'autonomia dei lavoratori. Il tutto in un mercato del lavoro nel quale il precariato tradizionale si evolverebbe verso quel cybertariato descritto da U. Huws ⁽⁴⁷⁾ caratterizzato da anonimità, solitudine e debolezza sul mercato in quanto le competenze sempre più diffuse e replicabili fanno sì che «each worker has also become more easily

⁽⁴³⁾ P. FLEMING, *The mythology of work. How capitalism persists despite itself*, cit., 1-18.

⁽⁴⁴⁾ D. FRAYNE, *The refusal of work. The theory and practice of resistance to work*, cit., 50.

⁽⁴⁵⁾ Della quale ha scritto in particolare R. SENNET in *The corrosion of character. The personal consequences of work in new capitalism*, Norton & Company, 1998.

⁽⁴⁶⁾ C'è infatti chi ha sostenuto, per esempio K. BRIKEN, S. CHILLAS, M. KRZYWDZINSKI E A. MARKS in *Labour Process Theory and the New Digital Workplace*, in K. BRIKEN at al., *The New Digital Workplace. How New Technologies Revolutionise Work*, Palgrave Macmillan, 2017, 1-20 come l'introduzione di queste nuove tecnologie non faccia che rafforzare le dinamiche del *labor process* già descritte negli anni Settanta da H. BRAVERMAN nel suo *Labour and Monopoly Capital. The Degradation of Work in the Twentieth Century*, Monthly Review of Books, 1974, generando nuove forme di «deskilling». Un esempio sarebbe l'utilizzo di sistemi wearable come occhiali o braccialetti che accrescerebbero le possibilità di controllo da parte dell'impresa, come argomentano P. MOORE E L. PIWEK in *Unintended Consequences: The Dark Side of the Quantified Self*, Sustainable Societies Network commissioned paper, 2015.

⁽⁴⁷⁾ Formula coniata da U. HUWS, *Labour in the Global Digital Economy: The Cybertariat Comes of Age*, Monthly Review Press, 2014.

dispensable, more easily replaceable»⁽⁴⁸⁾. Per lavoratore crescerebbe quindi il rischio di trovarsi indebolito a causa del peso dell'incertezza del futuro caricato interamente sulle sue spalle, da periodi di lavoro sempre più brevi e discontinui, salari bassi e sempre più sottili confini tra forme di lavoro regolare e informale⁽⁴⁹⁾. Ma l'automazione sarebbe anche una delle motivazioni per le quali il lavoro acquisterebbe meno centralità, in particolare si sottolinea come proprio nei paesi in via di sviluppo il rapido e imprevisto processo di deindustrializzazione con il risultato che «all of this is not only an incomplete transition to a significant working class, but also the stymying of the expected employment path for the workforce»⁽⁵⁰⁾. Così che la diffusione stessa dell'automazione genererebbe «the maintenance of large portions of humanity within slums and informal, non-capitalist economies»⁽⁵¹⁾.

Condizioni critiche che non riguarderebbero soltanto la componente meno qualificata dei lavoratori e coloro impegnati in attività di tipo routinario ma anche chi si trova a svolgere ruoli di responsabilità e dal forte impatto sociale e relazionale. Gli autori della *post-work theory*⁽⁵²⁾ recuperano la teoria dell'*emotional labour* di Hochschild⁽⁵³⁾ inserendola all'interno dei contesti organizzativi delle imprese contemporanee nelle quali l'obiettivo è quello di includere i lavoratori all'interno della comunità aziendale così da coinvolgerli il più possibile

⁽⁴⁸⁾ Cfr. U. HUWS, *op. cit.*, 12. E continua sostenendo che «the combination of this new occupational mobility with the huge expansion of the potential labour pool has also made it much more difficult to build stable group identities based on shared skills».

⁽⁴⁹⁾ Sul tema si veda, pur non inserendosi tra coloro che supportano il reddito di base, l'analisi di V. PULIGNANO, *Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness*, Working paper 2019.3, 2019 soprattutto per l'ampio apparato bibliografico.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. N. SRNICEK, A. WILLIAMS, *Inventing the future. Postcapitalism and a world without work*, cit., 97 ss.

⁽⁵¹⁾ *Ibidem*.

⁽⁵²⁾ In particolare D. FRAYNE, *The refusal of work*, cit., 52 ss., e K. WEEKS, *The problem with work. Feminism, marxism, antiwork politics and postwork imaginaries*, Duke University Press, 2011, 69 ss.

⁽⁵³⁾ Teorizzata inizialmente in A. HOCHSCHILD, *The Managed Heart: Commercialisation of Human Feeling*, University of California Press, 1983 e poi ripresa e arricchita in diversi scritti, in particolare A. HOCHSCHILD, *The Outsourced Self*, Picador, 2012.

emotivamente per sfruttarne le competenze trasversali e non solo quelle tecniche. Il superamento del lavoro sarebbe quindi un auspicio derivante dalla disumanità di un insieme di condizioni tanto di ordine economico quanto di ordine etico-morale e psicologico.

Ma una critica più profonda emerge in modo trasversale lungo tutti questi autori: quella che potremmo definire la dimensione totalizzante del lavoro contemporaneo, tale per cui il superamento del lavoro si pone l'obiettivo della liberazione dell'uomo dall'oppressione culturale e sociale dell'obbligo dell'impiego. Il lavoro sarebbe diventato, all'interno dell'economia capitalista, la cifra dell'individuo in quanto strumento principale per determinarne non soltanto le condizioni economiche ma, in una riduzione dell'uomo proprio a questa dimensione, sviluppando una «society where work represents the chief means through which we attain a public identity»⁽⁵⁴⁾, che spesso si fatica a distinguere dall'identità *tout court*. Sviluppo che non si otterrebbe con azioni coercitive, implicite o esplicite, ma attraverso la diffusione, a partire da Weber, di un'etica del lavoro⁽⁵⁵⁾ sempre più pervasiva che avrebbe preso forme diverse a seconda del contesto storico nella quale si dipanava. Identità professionale e identità *tout court* non sarebbero più scindibili e vi sarebbe una totale coincidenza di estensione tra le due. Questo sarebbe dimostrato anche dal fatto che the «workless life often invites feelings of shame or inferiority»⁽⁵⁶⁾ pur essendo magari impegnato in attività giornaliere di cura, assistenza, volontariato, formazione in età adulta. Il lavoro inteso come rapporto economico retribuito diventerebbe quindi un obbligo morale e un requisito necessario ai fini dell'accettazione all'interno della società. Le differenze tra chi non lavora per scelta (sia essa etica o grazie a disponibilità economiche altrui o proprie) e chi non lavora a causa di condizioni di mercato che lo costringono in stato di disoccupazione scompare agli occhi del giudizio morale della società. Resta libero da questo giudizio chi non ha la possibilità fisica di lavorare, ma ciò si

⁽⁵⁴⁾ D. FRAYNE, *The refusal of work*, cit. 199.

⁽⁵⁵⁾ Etica fondata su una dimensione religiosa, la chiamata di Dio che si concretizza nel proprio *beruf*. E proprio la necessità di un richiamo trascendente, secondo K. WEEKS, dimostrerebbe «that the work ethic is irrational at its origins and to its core, and yet it is prescriptive of what is taken to be the most rational forms of practical economic conduct», cfr. K. WEEKS, *The problem with work. Feminism, marxism, antiwork politics and postwork imaginaries*, cit. 42.

⁽⁵⁶⁾ D. FRAYNE, *The refusal of work*, cit. 193.

pone come conferma di quanto detto finora. Il lavoro sarebbe quindi il principale elemento di non-libertà del mondo contemporaneo, lo stato di schiavitù superato nel corso dell'evoluzione delle società occidentali si porrebbe ora non più all'interno di una dinamica di servo-padrone tra due individui identificabili, ma come una più ampia e complessa dipendenza degli individui dal sistema economico nel quale sono inseriti. Una forma moderna di dipendenza ultima che non viene messa in dubbio dalla critica sociale e dall'azione politica di chi si pone come difensore del lavoro tanto che le rivendicazioni contemporanee più all'avanguardia si porrebbero come obiettivo quello di ridurre i tempi di lavoro o di migliorare la conciliazione vita-lavoro nel tentativo quindi non di negare o superare questa dipendenza, ma di ridurne la portata.

Le ultime affermazioni conducono direttamente a quell'insieme più radicale di critiche al lavoro a fondamento della necessità, nei suoi sostenitori, del reddito di base. Critiche che, in modo più o meno esplicito, portano a sostenere il superamento teoretico e pratico del supposto rapporto virtuoso (economicamente, socialmente e moralmente) tra persona-cittadino e lavoro, l'obiettivo del reddito di base sarebbe proprio «to detach livelihood from work»⁽⁵⁷⁾. Ciò non significa la negazione del valore che il lavoro possa avere all'interno della vita di un individuo ma piuttosto «eliminate the compulsion to work»⁽⁵⁸⁾ restituendo quella che, secondo i suoi sostenitori, è la dimensione della libertà nel rapporto tra individuo e lavoro. Utilizziamo volutamente il termine individuo in quanto il modello di reddito di base più riconosciuto si fonda su una erogazione del reddito direttamente al singolo individuo sulla base di una idea di libertà che si attua all'interno di una concezione distributiva della giustizia «la quale considera la libertà non tanto come un vincolo a ciò che la giustizia impone, ma come il bene nella cui equa distribuzione consiste propriamente la giustizia» e quindi si concretizza nella massima estensione possibile di «“libertà reale”, che si traduce nell'essere effettivamente in grado di fare qualunque cosa si desideri»⁽⁵⁹⁾. E proprio all'interno di questa concezione di libertà non relazionale,

⁽⁵⁷⁾ Cfr. D. GRAEBER, *Bullshit jobs. A theory*, cit., 196.

⁽⁵⁸⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. P. VAN PARJIS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base*, cit. 172.

seppur garantita istituzionalmente, distinta dalla libertà come reciprocità, che è possibile rintracciare l'ontologia del lavoro che sembra animare la proposta. Ontologia che si caratterizza in negativo più che in positivo, argomentando in favore di ciò che il lavoro non dovrebbe essere, piuttosto che di ciò che dovrebbe essere. Il reddito di base infatti si fonda su una concezione della libertà che nega in principio la dimensione del dover-essere, sembra quindi collocarsi in quel filone di pensiero liberale ⁽⁶⁰⁾ che vede la coincidenza tra libertà dell'individuo e la sua assoluta potenzialità di scelta. Il lavoro sarebbe quindi una dimensione accessoria dell'esistenza e quanto più la sua accessarietà è reale tanto più la libertà dell'individuo ha spazio per manifestarsi e per essere esercitata. Gli autori che si pongono come obiettivo l'argomentare la necessità il superamento del lavoro quale principale espressione umana criticano quindi i presupposti ma soprattutto le derive del «specific 'work' peculiar to industrial capitalism» ⁽⁶¹⁾, alcuni trascinando in queste critiche tutto il più vasto concetto di lavoro, altri, più saggiamente, richiamando ad una differenza tra questa riduzione economicistica del lavoro alle «characteristics of the work in the anthropological or philosophical sense» ⁽⁶²⁾. Il dibattito sul *reddito di base* può quindi essere una occasione per ripensare il lavoro in modo radicale, ponendo in questione i fondamenti storici che ne hanno determinato la caratterizzazione contemporanea restituendo ad essa la sua artificialità e storicità. L'alternativa, almeno sul piano teorico, è una sua marginalizzazione non solo economica ma anche antropologica e filosofica. Ma prima di tentare di ricostruire una visione ampia del lavoro è utile analizzare alcune aporie contro la quale si scontrerebbe l'idea stessa di *reddito di base* una volta messa in pratica e che contribuisce a suggerire una ontologia del lavoro più ampia di quella all'origine delle critiche fin qui mostrate.

⁽⁶⁰⁾ In termini economici questo è stato teorizzato da M. FRIEDMAN in particolare in *Free to choose. A personal statement*, Mariner Books, 1990 ma anche, in termini più generali in M. FRIEDMAN, *Capitalism and freedom*, cit.

⁽⁶¹⁾ A. GORZ, *Reclaiming work*, cit., 2.

⁽⁶²⁾ *Ibidem*.

3. Lavoro e reddito di base, una riduzione che genera aporie

Sembra possibile sostenere che il pieno valore filosofico del concetto di *reddito di base* non possa che passare da una negazione della necessità etica e finanche ontologica di un rapporto tra reddito e lavoro. I suoi teorici non giungono però a tale conclusione, individuano piuttosto, come si è detto, una serie di criticità tali per cui buona parte del lavoro moderno non sia umanamente desiderabile e per questo il fatto stesso che risulti necessario per la sussistenza sarebbe inaccettabile. Il lavoro, inteso in termini economici, sarebbe lasciato così alla libertà del singolo e non alla necessità, alla quale supplisce la quota di reddito che si percepisce incondizionatamente. Ma da cosa sarebbe sostenuto questo reddito se non dal valore prodotto dal lavoro stesso? Tecnologie, produttività, valore aggiunto da redistribuire, se consideriamo l'ambito privato, e tassazione e contribuzione, se consideriamo quello pubblico. In entrambi i casi si tratta di capitali risultanti, in ultima analisi, dal lavoro umano.

Appare così difficile il ritorno a una età dell'oro, alla Grecia antica nella quale si può vedere come fosse possibile per una parte delle persone vivere senza lavoro, lavoro che spettava agli schiavi considerati come esseri antropologicamente inferiori e quindi non pienamente inquadrabili all'interno della natura umana in quanto, come sosteneva Aristotele, schiavi per natura⁽⁶³⁾. L'idea che il lavoro umano diffuso e necessario sia stata solo una lunga parentesi storica ora superata grazie a nuovi "schiavi" chiamati automazione e algoritmi⁽⁶⁴⁾ rischia di ridursi ad una utopica aporia. Sul fronte economico una organizzazione della società fondata su un reddito distribuito in modo incondizionato, e quindi potenzialmente senza alcun lavoratore, condurrebbe ad una negazione dei presupposti stessi che la rendono possibile, questo sia in relazione a chi oggi svolge lavori di livello alto, sia di chi li svolge a livello basso all'interno del regime di polarizzazione che caratterizza il mercato del lavoro contemporaneo. Se infatti è possibile generare profitto e valore aggiunto da un complesso e avanzato modello economico produttivo fortemente incentrato sulla digitalizzazione, questo avviene perché quantomeno una fascia alta di

⁽⁶³⁾ Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, Laterza, 2005, 9ss.

⁽⁶⁴⁾ Pur teorizzata in alcuni recenti volumi, in particolare da A. BASTANI, *Fully automated luxury communism*, Verso, 2019.

lavoratori molto competenti e specializzati gestisce, governa e progetta i processi. Allo stesso tempo altri lavoratori garantiscono il funzionamento di infrastrutture materiali e immateriali su scala globale insieme a servizi necessari alla sussistenza dei lavoratori stessi. Se anche questi lavoratori fossero liberi di non lavorare come potrebbe continuare a funzionare il sistema che garantisce la libertà dal lavoro? Si potrebbe sostenere che salari elevati, elevatissimi, potrebbero essere un incentivo sufficiente a mantenere al lavoro i soggetti essenziali al funzionamento del sistema ma non si potrebbe averne la certezza, pena il venire meno, per alcuni, del valore della libertà così come teorizzato in origine e in modo universale. La libertà dal lavoro potrebbe essere un incentivo maggiore di quello economico, specialmente per chi avesse capitali accumulati nel corso degli anni e perché, soprattutto, verrebbe a meno il riconoscimento del legame sociale di responsabilità e reciprocità che il lavoro stesso genera e alimenta. A questo si aggiunga una ulteriore criticità, che riguarda chi occupa, in numero crescente, quei lavori a basso valore (economico) aggiunto e bassa produttività tipici di una società nella quale i cambiamenti demografici hanno forti impatti nel generare nuova domanda di lavoro. Si può ipotizzare, facendo fede all'insieme di critiche al lavoro contemporaneo illustrate, che i primi individui che smetterebbero di svolgere la propria occupazione in presenza di un reddito di base sarebbero con buona probabilità quelli appartenenti alle fasce più basse del mercato del lavoro. Questi percepirebbero un reddito superiore o pari a quello del proprio lavoro senza dover sottostare a condizioni di necessità che non rientrano nelle loro preferenze. Ma sono proprio quelli che, nel panorama demografico e sociale di oggi, svolgono lavori essenziali per la convivenza civile, per sostenere la struttura relazionale, assistenziale e sociale. Una risposta teorica sarebbe quella di delegare alle macchine tutti questi ruoli di tipo assistenziale e relazionale, ma diversi studi oggi mostrano come non rientri nelle preferenze individuali quella dell'utilizzo di forme di intelligenza artificiale per attività di assistenza. Anche se così non fosse però, si porrebbe comunque la criticità sopra evidenziata sulle elevate competenze necessarie per il funzionamento di un tale sistema. Il costrutto teorico secondo il quale il reddito di base sarebbe una modalità per restituire libertà agli individui, liberandoli dalla necessità, si sosterebbe quindi solo a patto che per alcuni, e non pochi, tale libertà fosse diretta a sostenere quella degli altri. Senza voler approfondire la natura filosofica della libertà si potrebbe dire che

portata all'estremo una concezione assoluta di libertà di scelta senza legami applicata ad un modello di convivenza civile economico e sociale porti a richiamare immediatamente una idea di libertà diversa, immersa nella relazione e nella reciprocità. E con essa ad ampliare il ruolo che il lavoro ha all'interno delle strutture sociali e relazionali, sollevando così numerose domande e prospettive di analisi.

4. Le prospettive del lavoro al tempo del reddito di base

Alla luce dei diversi ragionamenti fin qui condotti emerge con forza una domanda che, sebbene si ponga a fondamento di tutto il discorso, è bene introdurre a questo punto: cosa intendiamo per lavoro? I teorici del reddito di base, per come abbiamo ricostruito le loro argomentazioni, fanno coincidere *lavoro* con *occupazione* (*labor* con *employment* per usare i termini inglesi che spesso loro stessi utilizzano), ed è proprio la dimensione di dipendenza economica, che traduce quella di necessità di sussistenza all'interno di una economia di mercato. Gli esseri umani possono, teoricamente, organizzarsi autonomamente per provvedere alla propria sussistenza ma in società, nel senso che questo concetto ha acquisito da F. Tonnies⁽⁶⁵⁾ in poi, fondate su relazioni e interdipendenza si rende necessaria, senonché più funzionale, una forma di organizzazione nei processi di soddisfacimento dei bisogni individuali. Sia a livello più semplice con la struttura che Polanyi ha riassunto descrivendo le logiche del dono e della reciprocità nelle società primitive, sia con i cambiamenti intercorsi con l'introduzione nelle logiche di mercato a partire da quella prima grande trasformazione da lui magistralmente descritta⁽⁶⁶⁾. L'introduzione e l'accettazione del mercato, e poi la comparsa della società industriale, portano all'identificazione del lavoro salariato (*l'employment*) come forma principale per l'esercizio di quella attività

⁽⁶⁵⁾ Il riferimento è alla distinzione tra *comunità* come dimensione intima che nasce dai rapporti di parentela e si estende poi, senza rinunciare a questa sua *organicità*, anche al di fuori dei nuclei famigliari e *società* intesa come insieme di individui con interessi diversi che regolano mediante alcuni strumenti, in particolare lo scambio, i loro rapporti, spesso conflittuali. Cfr. F. TONNIES, *Comunità e società*, Laterza, 2011.

⁽⁶⁶⁾ Tra queste due tappe della storia economico-sociale dell'umanità possiamo ritrovare, ovviamente, numerose altre tappe sia relativamente a eventi che hanno segnato l'umanità, sia in merito all'evoluzione del pensiero filosofico ed economico.

finalizzata alla sussistenza che scambia sforzo fisico e/o mentale per un corrispettivo economico ⁽⁶⁷⁾. Ma è possibile intendere il lavoro al di fuori di uno scambio di natura economica? L'etimologia dei termini con i quali viene indicata nella maggior parte delle lingue questa attività non richiama ad una dimensione economica, quanto piuttosto ad una fatica (il latino *labor* di origine indoeuropea, lo stesso inglese *labor*, il francese *travail*, lo spagnolo *trabajo* entrambi di derivazione medievale) connaturata al gesto stesso o, al massimo, ad una relazione di dipendenza forzata, una relazione di potere, come nel tedesco *arbeit* ⁽⁶⁸⁾. È la dimensione della necessità quella che emerge e che domina il termine, tanto che per indicare le azioni concrete di produzione di beni si utilizzano, come ha illustrato H. Arendt ⁽⁶⁹⁾, altri termini, in particolare il latino *operare*. Come abbiamo detto, alla necessità in una società di mercato si risponde, principalmente, attraverso attività (lavoro, rendita) che consentono accumulazione di capitale finalizzata all'acquisto sul mercato stesso di ciò che può rispondere ai bisogni ma, nel corso dello sviluppo della modernità, e in parte anche prima ⁽⁷⁰⁾, emergono dimensioni del termine *lavoro* che non vengono catturate dal suo significato etimologico. Non vogliamo qui individuare altri termini che siano più onnicomprensivi e concordiamo con chi richiama a non estendere troppo il concetto di lavoro portandolo a coincidere con quello, ampissimo, di *attività* ⁽⁷¹⁾ ma semplicemente allargare il suo significato almeno a quello di «purposeful human activity involving physical or mental exertion that is not undertaken solely for pleasure and that has economic or symbolic value» ⁽⁷²⁾. Sulla natura economica

⁽⁶⁷⁾ Il passaggio è stato ricostruito da una vastissima letteratura. In chiave sociologica si veda in particolare W. STREECK, *The sociology of labor market and trade unions* in N.J. SMELSER, R. SWEDBERG (a cura di), *The handbook of economic sociology*, Princeton University Press, 2005, 260 ss., dove l'autore descrive il passaggio tra *contract of work* e *contract of employment*. In chiave giuslavoristica si veda invece S. DEAKIN, F. WILKINSON, *The law of labour market. Industrialization, employment and legal evolution*, Oxford University Press, 2005, 3 ss.

⁽⁶⁸⁾ Sulla differenza tra lavoro e opera (*labor* e *work*) si rimanda fin da subito all'ampia e conosciuta riflessione di H. Arendt che ha ampiamente chiarito storia e natura di questi concetti, introducendo inoltre anche la dimensione di azione. Cfr. H. ARENDT, *Vita activa*, cit.

⁽⁶⁹⁾ H. ARENDT, *Vita activa*, cit., 97 ss.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. H. APPLEBAUM, *The concept of work: ancient, medieval, and modern*, cit.

⁽⁷¹⁾ Cfr. J. BUDD, *The thought of work*, cit., 2.

⁽⁷²⁾ *Ibidem*.

è stato detto, su quella simbolica è bene accennare ad alcuni aspetti per chiarire meglio la definizione. Senza addentrarsi nei complessi meandri dei confini tra lavoro nel mercato e fuori dal mercato ⁽⁷³⁾ vi sono alcune attività, come la cura dei figli, dei famigliari o di persone bisognose che rientrano in questa definizione pur non essendo sempre svolte all'interno di un rapporto giuridico ed economico ⁽⁷⁴⁾. Allo stesso tempo ci sono attività che le persone svolgono al fine di costruire o approfondire la propria identità, che contribuiscono al proprio sviluppo individuale e che implicano quello sforzo fisico e o mentale che è presupposto del lavoro. Così il lavoro diventa strumento di relazione, di cittadinanza, di responsabilità reciproca e tanto altro ancora. Tutti aspetti che, nella loro declinazione concreta e fattuale, non possono oggi prescindere da una dimensione economica propria del modello sociale e politico nel quale si innestano. Il lavoro contemporaneo è quindi in buona parte qualificato in termini istituzionali come relazione economica ma che include in esso tutta una serie di dimensioni, non meno centrali.

La *post-work theory*, in particolare richiamandosi al pensiero di Gorz ⁽⁷⁵⁾, sembra anch'essa aprire verso un ampliamento del concetto di lavoro ma allo stesso tempo invocando il superamento, spesso utopicamente e forse provocatoriamente, dell'*employment* ha più il merito di porre problemi che di trovare soluzioni reali. Problemi che non solo si fondano su criticità spesso oggettive nel mercato del lavoro contemporaneo, ma che rimandano ad una difficoltà di individuare una dimensione di senso, identitaria, all'interno degli stretti confini che il

⁽⁷³⁾ Sul tema si veda M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, relazione presentata in occasione delle Giornate di studio AIDLASS, 13-14 giugno 2019 dove il tema non è affrontato solo in termini giuslavoristici ma con ampi riferimenti di natura filosofica e sociologica.

⁽⁷⁴⁾ Ciò è riconosciuto anche in A. Gorz quando scrive, provocatoriamente «Why do we say that a woman 'works' when she takes care of children in a nursery school and 'does not work' when she stays at home to take care of her own children? Is it because the one is paid and the other not? But the mother at home would still not 'work' if she received an allowance equal to the wages of a nursery school teacher. She would not 'work' even if she too had a teaching qualification. Why is this? Because 'work' is defined from the outset as a social activity, marked out as forming part of the flow of social exchanges on a society-wide basis». Cfr. A. GORZ, *Reclaiming work*, cit., 3.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. in particolare A. GORZ, *Reclaiming work*, cit.

mercato pone attraverso le sue regole o attraverso l'applicazione della tecnologia. Il reddito di base si pone come risposta per garantire la sostenibilità economica a questa ricerca di senso ma così facendo rischia di espellere il lavoro dagli strumenti che concorrono alla sua ricerca e alla sua realizzazione.

In questo restano attualissime, forse più ancora di quando sono state scritte, le pagine di H. Arendt che elaborano la distinzione tra lavoro, opera e azione, alle quali abbiamo già fatto riferimento. La prima attività, secondo la pensatrice tedesca, è quella connessa alla mera necessità di sussistenza, un gesto obbligati che si esaurisce nell'atto stesso tanto che «il risultato del suo sforzo è consumato quasi con la stessa rapidità con cui lo sforzo è speso»⁽⁷⁶⁾ e che ha come scopo quello di occuparsi «dei messi della propria riproduzione»⁽⁷⁷⁾. Questo atto si è evoluto nel tempo parallelamente ai modelli economici e di scambio che si sono sviluppati. L'opera invece è una attività che genera qualcosa che resta nel mondo in quanto «fabbrica l'infinità varietà delle cose la cui somma totale costituisce il mondo artificiale dell'uomo»⁽⁷⁸⁾. È un passo successivo, o comunque differente, rispetto al lavoro, non si esaurisce nell'atto in sé, è l'atto dell'*homo faber* nel quale qualcosa dell'artefice permane nell'oggetto e quindi nel mondo. La storia dell'economia occidentale, in particolare dopo la rivoluzione industriale e, secondo la Arendt, come conseguenza del pensiero di Marx, ha spesso fatto coincidere lavoro e opera laddove per la propria sussistenza il lavoratore svolgeva una attività che era parte di un processo volto alla produzione di un'opera (fosse essa materiale o immateriale). Ma vi è poi una terza accezione contenuta nel termine lavoro ossia azione. L'azione è una attività relazionale, mediante la quale la persona comunica il sé, si pone di fronte all'alterità, può essere svolta solo in uno spazio occupato da soggetti liberi e agenti, mai nella totale solitudine. Preso in questa sua tripartizione, qui semplificata, il lavoro appare nella sua complessità di legami con l'essere della persona oltre alla dimensione della mera sussistenza e della necessità. Di fronte

⁽⁷⁶⁾ H. ARENDT, *Vita activa*, cit., 62.

⁽⁷⁷⁾ E aggiunge l'autrice «poiché la sua forza non si esaurisce dopo che la riproduzione è stata assicurata, può essere usata per la produzione di qualcosa di più che un processo vitale, ma non "produce" mai altro che vita», *Ibidem*.

⁽⁷⁸⁾ *Ivi*, 97.

alle criticità presenti che il reddito di base vorrebbe risolvere, in particolare la polarizzazione del lavoro e le conseguenze sulle fasce più basse e quindi i multiformi casi di lavoro senza reddito, la riscoperta del lavoro come azione può essere una prospettiva interessante da indagare. Prospettiva anch'essa filosoficamente radicale perché volta a superare e non ad accettare le contraddizioni che modelli produttivi e di sviluppo fondati sulla centralità del profitto e della massimizzazione dell'interesse individuali hanno generato. Ma il superamento di tali contraddizione avverrebbe in questo caso senza rinunciare al lavoro (non nel senso arendtiano), ma rivalorizzandolo anche in virtù delle potenzialità che i cambiamenti odierni, in primis la digitalizzazione offre. Il riferimento particolare alle numerose analisi ⁽⁷⁹⁾ che mostrano come, nel medio-lungo periodo i lavori di natura routinaria (sia manuali che intellettuali) diminuiranno con forza e che avverrà una polarizzazione tra lavori puramente relazionali e lavori iper-qualificati complementari alla tecnologia. Concepire il lavoro come azione, dal punto di vista economico e sociale, significa ripensare a come i lavori relazionali vengono considerati all'interno del sistema capitalistico. Ossia ripensare radicalmente, esplorando strade ad oggi inesplorate, i criteri con i quali viene valutato il loro apporto alla produzione complessiva della ricchezza, ripensando quindi in primo luogo gli elementi che possono essere caratterizzati come ricchezza. La ricchezza prodotta da un lavoro relazionale, che porta benefici alle persone in termini assistenziali, morali, psicologici, sociali è valutata poco se legata unicamente alla legge della domanda e dell'offerta, ma può essere valutata in misura molto diversa se analizzata all'interno di una diversa caratterizzazione del valore. Si tratterebbe di andare a fondo della ragione stessa, che non è unicamente tecnologica, per cui questi lavori non vengono automatizzati. E proprio in virtù di questo "premio atecnologico" occorrerebbe rivalutarli, mutando la nostra concezione del valore. Valore che è ancora troppo ancorato alla *quantità* di lavoro necessaria per la produzione di un bene e non alla *qualità* di tale attività. E così si aprirebbero spazi per una critica radicale al principio che il reddito di base sotto-intende, riportando l'attenzione sul rapporto che il lavoro ha con la vita delle persone, con la sua dimensione di

⁽⁷⁹⁾ Tra tutti M. GOOS, A. MANNING, A. SALOMONS, *Explaining job polarization: routine biased technological change and offshoring*, in *American Economic Review*, vol. 8, 2014, 2509-2526.

senso e di identità, che non è il lavoro stesso, come giustamente criticano i teorici della *post-work theory*, ma che vede nel lavoro uno strumento chiave.

Ma questo non pare sufficiente per allargare efficacemente l'idea del lavoro. Occorrerebbe individuare un suo nuovo fondamento filosofico, e per farlo potrebbe essere utile tornare a quel pensiero filosofico che più di tutti, negli ultimi secoli, ha fatto coincidere la dimensione esistenziale e quella del lavoro. Il riferimento è soprattutto al pensiero di Hegel e di quei filosofi, come Marcuse⁽⁸⁰⁾, che nel corso del Novecento hanno interpretato in chiave idealistica il rapporto tra soggetto e lavoro. Per Hegel il lavoro ha un ruolo fondamentale nel processo di autocoscienza del soggetto, mediante la creazione e la produzione di un bene, o mediante l'atto di modifica della realtà, esso prende coscienza di sé. Il lavoro, potremmo dire, è una delle modalità principali della costruzione del soggetto come persona, ossia come essere-in-relazione. E Marcuse manifesta esplicitamente l'esigenza di un ritorno al fondamento idealistico del lavoro quale risposta alla lettura economicistica che ne assolutizza un aspetto. Una idea di lavoro come «“mediation”, “objectification”, transition from the “form of unrest” into the “form of being”»⁽⁸¹⁾ dalla quale possono poi derivare tutte quelle dimensioni extra-economiche che J. Budd ha indicato, poiché è «grounded in this mediating and conscious doing: in this continual production and reproduction of human existence» non solo a livello materiale, come la teoria economicistica potrebbe sostenere ma come un «active process of human existence as a whole: appropriation, overcoming, transforming and further developing all of human existence in all of its vital spheres». Esperienza di autocoscienza che differenzerebbe l'uomo dall'animale nel quale dominerebbe la dimensione passivo-istintiva nel rapporto tra la propria attività e il reale. Una concezione del lavoro come questa, che Marcuse sintetizza come atto di «becoming of human existence in the world»⁽⁸²⁾, è riscontrabile tanto nella Bibbia quanto nelle lettere di Paolo fino all'idealismo moderno. Una caratterizzazione del lavoro di questo

⁽⁸⁰⁾ H. MARCUSE, *On the philosophical foundation of the concept of labor in economics*, in *Telos*, n. 16, 1973, 9-37.

⁽⁸¹⁾ *Ivi*, 13.

⁽⁸²⁾ *Ibidem*.

genere fa intuire come una rinuncia al lavoro come conseguenza alla diffusione del reddito di base sollevi molte criticità. Criticità che non contraddicono quelle già sollevate a sostegno della proposta, ma che contribuiscono a restituire complessità al tutto. Così che la vera sfida di una proposta tanto radicale è quella di obbligare ad andare dipanare le radici antropologiche e filosofiche più profonde del concetto di lavoro ai fini pratici di rintracciare spazi e processi che rendano il lavoro nell'economia capitalista da fonte di contraddizione a luogo di riscoperta di sé.

Abstract

Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base

Obiettivi: L'articolo intende indagare le principali implicazioni del concetto di reddito di base in relazione al rapporto tra persona, reddito e lavoro. **Metodologia:** l'approccio della ricerca è quello dell'analisi della letteratura sul tema e di una sua rielaborazione teorica **Risultati:** il reddito di base non è un concetto neutrale rispetto al modello filosofico e antropologico del lavoro così come si è sviluppato negli ultimi quattro secoli. **Limiti e implicazioni:** la ricerca si pone ad un livello iniziale di indagine e ha lo scopo di porre problemi e domande di ricerca ulteriori. **Originalità:** la ricerca analizza il tema del reddito di base e i suoi fondamenti ponendoli in relazione con la c.d. Post-work theory della quale presenta i principali contributi in letteratura.

Parole chiave: reddito di base, lavoro, persona, post-work theory

Income, work and the individual. Prospects and critical issues in the context of basic income

Purpose: The article intends to investigate the main implications of the concept of basic income in relation to the relationship between individual, income and work **Methodology:** the main research approach is the analysis of the literature on the subject and its theoretical re-elaboration **Findings:** the basic income is not a neutral concept with respect to the philosophical and anthropological model of work as it has developed over the last four centuries. **Research limitations/implications:** the research is set at an initial level of investigation and aims to pose further questions and research questions. **Originality:** the research analyzes the topic of basic income and its fundamentals, placing them in relation with the c.d. Post-work theory of which presents the main contributions in literature.

Keywords: basic income, work, post-work theory, individual.

L'introduzione del c.d. Reddito di cittadinanza nell'ordinamento italiano

*Silvia Spattini**

Sommario: **1.** L'istituzione e la definizione del "Reddito di cittadinanza". – **2.** La denominazione e la natura. – **2.1** Il "Reddito di cittadinanza" nel contesto delle politiche europee di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. – **3.** I beneficiari. – **3.1.** I requisiti soggettivi: cittadinanza, residenza e soggiorno. – **3.2.** I requisiti reddituali e patrimoniali. – **3.3.** Altri requisiti. – **3.4.** Le esclusioni. – **4.** La compatibilità con reddito e sostegno al reddito. – **5.** La determinazione dell'ammontare. – **6.** L'erogazione e la fruizione. – **7.** La condizionalità. – **7.1.** Il patto per il lavoro. – **7.2.** Il patto per l'inclusione sociale. – **7.3.** Attività utili alla collettività. – **8.** Attivazione e assegno di ricollocazione. – **9.** Le sanzioni. – **10.** Gli incentivi per l'impresa e all'auto-imprenditorialità. – **11.** Osservazioni conclusive.

1. L'istituzione del "Reddito di cittadinanza"

Il c.d. "Reddito di cittadinanza" (RdC) è istituito e disciplinato dal d.l. n. 4/2019, convertito dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, quale «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale». Si tratta di un intervento di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, caratterizzato da una forte condizionalità volta ad attivare il beneficiario al fine di un suo (re-)inserimento nel mercato del lavoro, passando, se necessario, attraverso percorsi personalizzati di inclusione sociale.

Tale misura è di fatto l'evoluzione e il potenziamento di un istituto già esistente (benché di portata più limitata ⁽¹⁾) nell'ordinamento italiano: il

* *Ricercatrice ADAPT.*

reddito di inclusione (ReI) ⁽²⁾ di cui al capo II del d.lgs. n. 147/2017. Tanto è vero che tale decreto legislativo non è stato integralmente abrogato dal d.l. n. 4/2019 che ha istituito il RdC, ma al contrario diverse disposizioni continuano ad applicarsi ⁽³⁾, integrandone la disciplina. Inoltre, vale osservare che in tutte le versioni precedenti a quella definitiva del d.l. n. 4/2019, la definizione del RdC si discostava soltanto lievemente da quella della misura che l'ha preceduto. Se il ReI era descritto come «misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale» (art. 2, comma 1, d.lgs. n. 147/2017); il RdC veniva presentato come «misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale» ⁽⁴⁾. Soltanto con la versione definitiva del d.l. n. 4/2019 si premette la qualificazione di «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro» a quella di misura «di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale», quasi che questa modifica definitoria potesse sottrarre la misura a eventuali critiche di eccessivo assistenzialismo.

2. La denominazione e la natura

Sulla base della definizione dell'art. 1 del d.l. n. 4/2019, il RdC avrebbe, pertanto, contemporaneamente sia la natura di politica attiva del lavoro, sia quella di politica sociale di contrasto alla povertà e

⁽¹⁾ Cfr., sul punto, G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in *Volerelaluna.it*, § 3.

⁽²⁾ Prima del ReI, nel nostro ordinamento era presente con uguale funzione il Supporto per l'inclusione attiva (SIA), disciplinato dalla l. n. 208/2015, prim'ancora si annovera il reddito minimo d'inserimento (RMI), introdotto sperimentalmente con il d.lgs. n. 237/1998 e a regime con la l. n. 328/2000. Si veda, E. MANDRONE, M. D'EMILIONE, *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza* in M. MAROCCO, S. SPATTINI, (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, Modena, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019, 54 e ss.

⁽³⁾ Del d.lgs. n. 147/2017 sono stati consertati gli artt. 5, 6, 7 e 10 che riguardano principalmente gli interventi da parte dei servizi sociali.

⁽⁴⁾ Si fa riferimento alla bozza del decreto legge trasmessa dall'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali alla Presidenza del Consiglio, registrata con prot. n. 87 del 4 gennaio 2019.

all'esclusione sociale. Invero, l'obiettivo primario dell'introduzione di questa misura è dichiaratamente garantire «assistenza da parte dello Stato per milioni di cittadini in condizioni di povertà o a rischio di esclusione sociale»⁽⁵⁾.

Al contrario, le misure di politica attiva del lavoro sono, secondo una ampia definizione dell'OCSE, programmi volti a incrementare la possibilità per i destinatari di trovare un lavoro retribuito o aumentare in ogni caso le loro capacità di guadagno, esemplificati in: servizi pubblici per l'impiego, programmi speciali rivolti ai giovani in transizione scuola-lavoro, formazione, programmi per trovare o promuovere il lavoro per i disoccupati, programmi per i lavoratori disabili⁽⁶⁾. Non sono annoverati pertanto tra le misure di politica attiva per il lavoro trasferimenti monetari, che rientrano, invece, nell'ambito delle misure previdenziali o assistenziali di integrazione o sostituzione del reddito.

Poiché il RdC si sostanzia in un trasferimento monetario, ancorché nella forma dell'accreditamento sulla «Carta Rdc» (come disciplinato all'art. 5, c. 6, d.l. n. 4/2019), si ritiene di doversi escludere la sua classificazione tra le politiche attive del lavoro. D'altra parte, la stessa denominazione «reddito» ne denota la natura di trasferimento monetario.

Approfondendo la questione terminologica, emergono tuttavia contraddizioni tra la denominazione attribuita alla misura e la sua natura. Vale ricordare che con il termine “reddito di cittadinanza”⁽⁷⁾ e, a livello internazionale, “*citizen's income*”⁽⁸⁾ si individuano prestazioni assistenziali universali ed incondizionate, basate sul requisito della cittadinanza; riconducibili, inoltre, alla più ampia categoria del *reddito di base* (*basic income*), consistente in un trasferimento monetario periodico erogato a tutti in modo

⁽⁵⁾ Cfr. Senato della Repubblica, Relazione al disegno di legge n. 1081, comunicato alla Presidenza il 28 gennaio 2019, 3.

⁽⁶⁾ Cfr. OECD, *Glossary of Statistical Terms*, <https://stats.oecd.org/glossary>

⁽⁷⁾ Cfr. S. TOSO, *Reddito di cittadinanza. O reddito minimo?*, Il Mulino, Edizione e-book, 2016, posizione 25.

⁽⁸⁾ Cfr. la definizione proposta da <https://citizensincome.org> «*An unconditional, nonwithdrawable income paid to every individual as a right of citizenship*».

incondizionato, su base individuale, senza prova dei mezzi o di requisiti lavorativi ⁽⁹⁾.

Da un lato tali definizioni rafforzano l'esclusione della classificazione del RdC dalle politiche attive per il lavoro. Dall'altro lato, anticipando quanto emerge dall'analisi delle caratteristiche della misura in oggetto, è opportuno sottolineare l'inadeguatezza della denominazione attribuita alla misura rispetto alla sua natura. Infatti, non solo il RdC non è un trasferimento monetario destinato esclusivamente ai cittadini, ma in particolare perché a differenza del reddito di cittadinanza, in senso proprio, o del reddito di base, il RdC non è incondizionato, ma al contrario è una misura la cui erogazione è subordinata a diverse condizioni soggettive, in particolare alla situazione economica, e generalmente a forme di condizionalità consistenti nella ricerca attiva di un lavoro, nella disponibilità ad accettarlo oppure a svolgere attività utili alla comunità. Per queste caratteristiche, il RdC come disciplinato nell'ordinamento italiano è più correttamente da inquadrare nella categoria del *reddito minimo garantito*, che appunto presenta gli aspetti sopra descritti e che consiste in una prestazione di natura assistenziale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Accanto al RdC, è istituita una Pensione di cittadinanza, misura di contrasto alla povertà delle persone anziane, destinata ai nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti con almeno 67 anni di età. È evidente come questa misura abbia una natura differente da quella del RdC, non soltanto perché certamente non può essere una politica attiva per il lavoro, dal momento in cui si rivolge a persone che hanno raggiunto l'età per il pensionamento, ma in realtà è caratterizzata da una condizionalità ridotta, poiché evidentemente non si applicano a questa misura le condizioni volte al reinserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro.

⁽⁹⁾ Si veda in *Basic Income Earth Network* (www.basicincome.org) la definizione di *basic income* come «*a periodic cash payment unconditionally delivered to all on an individual basis, without means-test or work requirement*». Su tema, si rimanda, *infra*, a F. SEGHEZZI, *Reddito, lavoro e persona. Prospettive e criticità ai tempi del reddito di base*, in q. Rivista.

2.1. Il reddito di cittadinanza nel contesto delle politiche europee di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

In prospettiva europea, il RdC si inquadra nell'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che sancisce quale diritto fondamentale, appunto, quello «all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti», oltre a poter essere considerato uno strumento di attuazione del punto 14 del *Pilastro europeo dei diritti sociali* che prevede che «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa», precisando che «per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro».

Tale centralità del lavoro come prima garanzia di inclusione sociale e più efficace tutela contro la povertà è un punto fermo nell'ambito dell'Unione europea. Infatti, anche la *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa*, esortando e promuovendo l'adozione di un reddito minimo garantito da parte degli Stati membri, sottolinea che il reddito minimo garantito non debba essere considerato un mero mezzo di assistenza agli indigenti, ma piuttosto un supporto nel passaggio dalla marginalizzazione sociale alla vita attiva.

In questo quadro, la misura del RdC rappresenta uno strumento funzionale a perseguire l'obiettivo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale stabilito dalla Strategia Europa 2020 ⁽¹⁰⁾, che, per l'Italia, prevede una riduzione del numero delle persone a rischio di povertà di almeno 2,2 milioni di unità rispetto al 2008 (anno di riferimento). A causa anche degli effetti persistenti della crisi economica iniziata nel 2008, l'Italia non solo non ha saputo fino al 2017 ridurre tale numero, ma esso è addirittura aumentato, passando da circa 15 milioni a 17,4 milioni nel 2017 (ultimo dato disponibile), anche se con un trend in

⁽¹⁰⁾ Nello specifico, l'obiettivo consiste nel «ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto delle soglie di povertà nazionali, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone», cfr. Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, 3 marzo 2010, 12.

riduzione (dopo aver superato i 18 milioni nel 2016) ⁽¹¹⁾. Soltanto la sua effettiva applicazione consentirà di verificare l'efficacia rispetto alla realizzazione dell'obiettivo.

3. I beneficiari

Sono destinatari del RdC non le singole persone, ma i nuclei familiari che soddisfino diversi requisiti e condizioni reddituali e patrimoniali, oltre a requisiti soggettivi che deve avere il componente del nucleo familiare che richieda il RdC. Per l'ottenimento del beneficio e per la sua conservazione, i requisiti previsti devono essere posseduti al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio. Ne consegue, pertanto, che nel caso in cui intervengano modificazioni della situazione reddituale, patrimoniale o familiare tali da incidere sulle condizioni fondanti il diritto al beneficio, esse debbano essere comunicate tempestivamente all'INPS ⁽¹²⁾.

3.1. I requisiti soggettivi: cittadinanza, residenza e soggiorno

Il richiedente del RdC deve essere residente in Italia da almeno dieci anni ⁽¹³⁾ al momento della domanda, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Tale requisito è richiesto anche ai cittadini italiani, che tuttavia non sono gli unici a poter aspirare al RdC. Infatti, sono

⁽¹¹⁾ La fonte dei dati è Eurostat, [ilc_peps01], aggiornamento al 17.07.19.

⁽¹²⁾ Nel dettaglio, le comunicazioni inerenti variazioni del patrimonio immobiliare o del godimento di beni durevoli (art. 3, comma 11) devono essere effettuate, attraverso l'apposito modello Rdc/Pdc - Com Esteso, entro 15 giorni; quelle relative al patrimonio mobiliare entro il 31 gennaio dell'anno successivo; le comunicazioni relative a variazioni reddituali devono effettuarsi, con il medesimo modulo, entro 30 giorni dall'inizio della nuova attività lavorativa. In caso di variazione del nucleo familiare, deve essere presentata una DSU aggiornata, entro due mesi dalla variazione, pena la decadenza dal beneficio. Cfr. anche circ. INPS n. 30 e n. 100 del 2019.

⁽¹³⁾ Molti commentatori hanno espresso perplessità rispetto al requisito soggettivo dei 10 anni di residenza in Italia, in questo contesto si rimanda, *infra*, a M. FORLIVESI, *Il c.d. "reddito di cittadinanza": luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito*, in q. Rivista.

possibili destinatari anche: cittadini di un altro paese dell'Unione Europea, cittadini di un paese terzo con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ⁽¹⁴⁾, cittadini di un paese terzo familiari di un cittadino italiano o di un paese dell'Unione europea con diritto di soggiorno o diritto di soggiorno permanente.

3.2. I requisiti reddituali e patrimoniali

Per il riconoscimento del RdC, il nucleo familiare deve rispettare alcune condizioni “economiche” volte a verificare le situazioni di effettivo bisogno, secondo i parametri definiti dall'articolo 2 del d.l. n. 4/2019.

Per l'accertamento di tali requisiti, si fa riferimento all'attestazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) “ordinaria” o “corrente” in corso di validità al momento della presentazione della domanda. A tal fine, l'INPS specifica che, all'atto della domanda di RdC, è sufficiente che il nucleo familiare abbia presentato la Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) ai fini ISEE, ordinario o corrente ⁽¹⁵⁾.

Per quanto riguarda i requisiti patrimoniali e reddituali il nucleo familiare deve congiuntamente rispettare una serie di condizioni, a partire da un valore ISEE inferiore a 9.360 euro ⁽¹⁶⁾.

Per gli aspetti patrimoniali, il nucleo familiare deve possedere un patrimonio immobiliare (ai fini ISEE) in Italia e all'estero (esclusa la casa di abitazione) non superiore a 30.000 euro e un patrimonio mobiliare di riferimento non superiore a 6.000 euro ⁽¹⁷⁾

⁽¹⁴⁾ Il soggiorno di lungo periodo degli stranieri provenienti da Paesi terzi è disciplinato dalla direttiva 2003/109/CE, recepita nell'ordinamento italiano dal d.lgs. n. 3/2007. Lo status di “soggiornante di lungo periodo” da parte di cittadini di Paesi terzi si acquisisce se si soggiorna legalmente e ininterrottamente per cinque anni nel territorio di uno Stato membro e dà diritto al “permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”.

⁽¹⁵⁾ Cfr. circ. INPS n. 43/2019.

⁽¹⁶⁾ Nel caso di nuclei familiari con minorenni, l'ISEE è calcolato ai sensi dell'art. 7 del d.P.C.M. n. 159/2013.

⁽¹⁷⁾ Questo dato di riferimento, a norma dell'art. 2, comma 1, lett. b, n. 3, è da incrementare di 2.000 euro per ogni ulteriore componente il nucleo familiare fino a un massimo di 10.000 euro e di ulteriori 1.000 euro per ogni figlio successivo al secondo, con ulteriore incrementato di 5.000 euro per ogni componente in condizione di

Con riferimento ai requisiti reddituali, il nucleo familiare deve avere un reddito familiare non superiore a 6.000 euro annui moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza (di cui si dirà a breve); la soglia sale a 9.360 euro nell'ipotesi in cui il nucleo familiare risieda in una casa in locazione ⁽¹⁸⁾.

Il requisito reddituale effettivo da applicare al singolo nucleo familiare viene calcolato con riferimento alla sua composizione e caratteristiche, in termini di numero di componenti, della loro età e dell'eventuale stato di disabilità di taluno. Tali caratteristiche del nucleo familiare vengono sintetizzate numericamente da un indice denominato parametro della scala di equivalenza. Esso è pari a 1 per il richiedente, da aumentare di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni. Il valore massimo raggiungibile di 2,1 oppure 2,2 nel caso di un nucleo familiare con componenti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite ai fini dell'ISEE.

3.3. Altri requisiti

Ai requisiti patrimoniali e reddituali, si aggiungono requisiti che rendono incompatibile il RdC con il possesso o la disponibilità di determinati beni durevoli. Al contrario, il godimento di beni durevoli confliggerebbe con la situazione di bisogno o di rischio di povertà che rappresenta il presupposto dell'accesso al beneficio.

Pertanto, per poter godere del RdC nessun componente il nucleo familiare deve essere intestatario o avere piena disponibilità di autoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta oppure autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc o motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei 2 anni antecedenti la richiesta (esclusi auto- o motoveicoli per persone con disabilità) e/o di navi e imbarcazioni da diporto.

Tra i requisiti previsti per l'accesso al RdC, per il solo richiedente il beneficio compare anche l'assenza di sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo

disabilità e di 7.500 euro per ogni componente in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, come definite a fini ISEE.

⁽¹⁸⁾ La soglia di reddito sale a 7.560 euro nel caso della pensione di cittadinanza.

oppure la condanna in via definitiva, nei dieci anni precedenti la richiesta, per taluno dei delitti indicati all'articolo 7, comma 3 (di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis, 416-bis, 416-ter, 422 e 640-bis del codice penale) ⁽¹⁹⁾.

3.4. Le esclusioni

Sono poi disciplinate alcune esclusioni specifiche dal beneficio, che dipendono da comportamenti della persona o dalla sua condizione soggettiva. Tali situazioni soggettive non inficiano tuttavia la possibilità per il nucleo familiare di poter accedere al RdC, qualora ne ricorrano le condizioni. Esse comportano il mancato conteggio della persona nella composizione del nucleo familiare richiedente, escludendolo in concreto dal calcolo del parametro della scala di equivalenza.

In particolare, l'articolo 2 al comma 3 esclude dal beneficio il componente del nucleo familiare disoccupato a seguito di dimissioni volontarie, fatte salve le dimissioni per giusta causa. Tuttavia, tale esclusione è limitata ai 12 mesi successivi alla data delle dimissioni.

Analogamente, non sono computati nel nucleo familiare ai fini della determinazione dell'importo del RdC (art. 3, 13) componenti che siano detenuti oppure ricoverati in istituti di cura di lunga degenza o altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o comunque di una amministrazione pubblica (in sostanza già a carico dell'attore pubblico), così come eventuali componenti sottoposti a misura cautelare o condannati per taluno dei delitti indicati all'art. 7, comma 3 del d.l. n. 4/2019.

4. La compatibilità con reddito e sostegno al reddito

Come è evidente dai limiti reddituali previsti per l'accesso al RdC, disciplinati dal d.l. n. 4/2019 e sopradescritti, tale prestazione è una

⁽¹⁹⁾ Si tratta dei seguenti reati: articoli 270-bis, 280, 289-bis (tutti relativi a delitti di terrorismo o eversione), art. 416-bis (associazione di tipo mafioso), art. 416-ter (scambio elettorale politico mafioso), art. 422 (strage) e art. 640-bis (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale.

misura compatibile con l'attività lavorativa di uno o più componenti del nucleo familiare e con il relativo reddito, che rileva ai fini della verifica dei requisiti e dell'importo del beneficio. Difatti, il RdC non è una prestazione previdenziale di sostegno al reddito in caso di disoccupazione (che peraltro a certe condizioni può ugualmente essere compatibile con una attività lavorativa), ma si tratta di una misura che intende primariamente intervenire contro la povertà, condizione che non necessariamente coincide soltanto con la disoccupazione, ma può riguardare anche persone sottoccupate⁽²⁰⁾ e nuclei familiari con redditi molto bassi in termini assoluti o relativi⁽²¹⁾.

Parallelamente, il d.l. n. 4/2019 (art. 2, comma 8) stabilisce la compatibilità del RdC con la NASpI, l'indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata (DIS-COLL) e con

altri strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria, ammettendone anche la cumulabilità, quando comunque ricorrano le condizioni per l'accesso al RdC e computando gli importi percepiti ai fini ISEE per la verifica dei requisiti di accesso al RdC. Questo significa che un nucleo familiare destinatario di RdC può avere tra i suoi componenti uno o più disoccupati percettori di NASpI o di altro strumento di sostegno al reddito, se, nonostante il godimento di tale beneficio, ricorrono i requisiti per l'accesso al RdC.

5. La determinazione dell'ammontare

Il trasferimento monetario in cui si sostanzia il RdC non consiste in un importo fisso, bensì è determinato da due elementi: una componente (definita dall'INPS quota A) ad integrazione del reddito familiare e una seconda componente (definita dall'INPS quota B) che può essere

⁽²⁰⁾ Sulla questione del lavoro povero (*in-work poverty*) e dei *working poor*, si veda P. BARBIERI, Il lavoro povero in Italia: determinanti strutturali e politiche di contrasto, in *Lavoro e Diritto*, 2019, n. 1, 6.

⁽²¹⁾ La circ. INPS n. 30 del 2019 specifica che se alla presentazione dell'istanza per il Rdc, nel nucleo familiare è presente almeno una componente che svolge una attività lavorativa e il relativo reddito non è rilevato ai fini dell'ISEE, il richiedente è tenuto a dichiararlo nel quadro E del modulo di domanda e a compilare il modello "Rdc/Pdc – Com Ridotto", dove dichiarerà la tipologia di attività lavorativa svolta (autonoma o subordinata) e il reddito previsto per l'anno in corso.

considerata come un contributo per l'affitto, destinato infatti soltanto ai nuclei familiari residenti in una abitazione in locazione (art. 3, comma 1). Questa seconda componente può assumere, in alternativa, anche la forma di un contributo per il mutuo, nell'ipotesi di una casa di proprietà (art. 3, comma 3), gravata da un mutuo.

Tale composizione del beneficio è coerente con la sua funzione di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, che passa anche attraverso la questione abitativa e un adeguato supporto e assistenza⁽²²⁾.

La prima componente può arrivare fino ad un importo di 6.000 euro annui, 500 euro mensili, da moltiplicare per il parametro della scala di equivalenza, che tiene conto della composizione del nucleo familiare e dell'età dei suoi membri⁽²³⁾.

La seconda componente è erogata nella misura dell'importo del canone annuo previsto nel contratto in locazione, come dichiarato a fini ISEE, fino ad un massimo di 3.360 euro annui, 280 euro mensili. Nell'ipotesi di una casa di proprietà gravata da mutuo, l'importo erogato è pari alla rata mensile del mutuo, per un massimo di 1.800 euro annui (150 euro mensili).

Poiché il beneficio ha la natura di integrazione e tiene conto dei redditi percepiti dai componenti del nucleo familiare, l'importo massimo potrà essere percepito soltanto da chi non ha nessun reddito. Pertanto, gli importi erogati non possono superare il limite di 9.360 euro annui, moltiplicato per il parametro applicabile della scala di equivalenza e ridotto del reddito familiare. Viceversa, è previsto anche un minimo, che non può essere inferiore a 480 euro annui.

Vale sottolineare che gli importi sono da considerarsi netti, in quanto non sono soggetti ad IRPEF (art. 3, comma 4), come prescritto per i sussidi erogati a titolo assistenziale dallo Stato o da altri enti pubblici (DPR n. 601/1973, art. 34, terzo comma), dimostrandosi ancora una volta la natura assistenziale della misura, piuttosto che di politica attiva, come vorrebbe la definizione della misura.

A ulteriore supporto della finalità del beneficio, ai nuclei familiari destinatari di RdC, viene concessa (art. 5, comma 7) anche

⁽²²⁾ Si richiama per questo aspetto l'art. 34 della Carta di Nizza che appunto fa riferimento all'assistenza abitativa oltre all'assistenza sociale al fine di garantire un'esistenza dignitosa.

⁽²³⁾ Per il parametro della scala di equivalenza si veda, *supra*, § 3.2.

l'applicazione delle agevolazioni relative alle tariffe elettriche previste per le famiglie economicamente svantaggiate (art. 1, c. 375, l. n. 266/2005) e quelle relative alla fornitura di gas naturale (art. 3, c. 9, dl. n. 185/2008).

Rispetto alla capacità del beneficio di assolvere alla sua funzione di contrasto alla povertà, viene osservato che il territorio italiano non è economicamente omogeneo e che pertanto il costo della vita e conseguentemente la soglia di povertà sono diversificati ⁽²⁴⁾. Questa situazione, ampiamente nota, avrebbe potuto suggerire una differenziazione territoriale dell'ammontare del beneficio, probabilmente non presa in considerazione poiché avrebbe incrementato la difficoltà della determinazione e della gestione dell'intervento.

6. L'erogazione e la fruizione

I beneficiari hanno diritto al RdC per il tempo in cui sussistono i requisiti, fino ad un periodo continuativo massimo di 18 mesi. È possibile un rinnovo decorso un mese dalla sua cessazione. Poiché l'art. 3, comma 6 si riferisce a «ciascun rinnovo», si deve presumere che sia possibile anche il godimento per più periodi di 18 mesi, stante la sospensione di un mese, tra un periodo e il successivo.

L'erogazione del RdC viene effettuato mensilmente attraverso l'accreditamento su una carta di pagamento elettronico, denominata «Carta RdC» (art. 5, comma 6) dell'importo corrispondente a un dodicesimo del valore annuale.

La scelta dello strumento della carta invece del trasferimento di denaro, soluzione già adottata per le diverse sperimentazione delle carte acquisti, ha il vantaggio di evitare che le risorse pubbliche erogate ai cittadini possano eventualmente alimentare l'economia sommersa, oltre alla tracciabilità delle transazioni, utile a diversi fini. Infatti, tale strumento consente di vincolare l'utilizzo delle risorse trasferite ai

⁽²⁴⁾ In questo senso, E. MANDRONE, M. D'EMILIONE, *Il Patto per l'inclusione: la funzione sociale del reddito di cittadinanza* in M. MAROCCO, S. SPATTINI, (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 79, 2019, 61.

beneficiari alle sole tipologie di spese che si ritengono congrue rispetto a situazioni di disagio economico. Oltre al divieto di utilizzo della carta per giochi con vincite in denaro o altre utilità espressamente indicato nel d.l. n. 4/2019 (art. 5, comma 6), il decreto interministeriale 19 aprile 2019 stabilisce un elenco dettagliato di beni e servizi che non possono essere acquistati con la carta ⁽²⁵⁾. Tuttavia, essa è abilitata non solo agli acquisti, ma anche al prelievo di contanti (entro il limite di 100 euro per un singolo individuo, moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza) e alla possibilità di effettuare bonifici mensili al locatore della casa o al concedente il mutuo, nel caso di erogazioni di questa tipologia di contributi.

Inoltre, poiché il presupposto del RdC è la situazione di indigenza dei beneficiari, si ritiene coerente con tale condizione l'utilizzo dell'importo mensile, di norma, entro il mese successivo a quello di erogazione. Pertanto, sono definite regole stringenti per la sua fruizione e nel caso di residuo, è disciplinata la decurtazione dalla mensilità successiva a quella non completamente utilizzata, entro il limite del 20 per cento dell'importo mensile erogato (art. 3, comma 15) ⁽²⁶⁾.

7. La condizionalità

Come anticipato, il RdC si caratterizza per una forte condizionalità ⁽²⁷⁾, che si esplica negli obblighi individuati dall'art. 4, comma 1, volti ad attivare il beneficiario verso il (re-)inserimento nel mercato del lavoro oppure l'inclusione sociale attraverso percorsi formativi di riqualificazione, il completamento degli studi, attività utili alla

⁽²⁵⁾ L'art. 2, comma 2 del d.l. 19 aprile 2019 elenca i beni e servizi non acquistabili con la Carta RdC: a) giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità; b) acquisto, noleggio e leasing di navi e imbarcazioni da diporto, nonché servizi portuali; c) armi; d) materiale pornografico e beni e servizi per adulti; e) servizi finanziari e creditizi; f) servizi di trasferimento di denaro; g) servizi assicurativi; h) articoli di gioielleria; i) articoli di pellicceria; l) acquisti presso gallerie d'arte e affini; m) acquisti in club privati.

⁽²⁶⁾ Attraverso una verifica semestrale, è inoltre prevista la decurtazione dell'ammontare complessivamente non utilizzato, fatta salva una mensilità del beneficio. Cfr. circ. INPS n. 30 del 2019.

⁽²⁷⁾ Per alcune riflessioni sulla questione della condizionalità, cfr. E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul d.l. n. 4/2019 convertito in l. n. 26/2019*, in DRI, 2019, n. 3, 967.

comunità, fino all'accettazione di un lavoro, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti.

Più nello specifico, gli obblighi consistono nel rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (DID) e nell'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

I soggetti obbligati sono individuati con riferimento alle caratteristiche del singolo componente e non a quelle del nucleo familiare come nel caso dei requisiti per l'accesso al beneficio, coerentemente alla circostanza per cui non tutti i componenti, per diverse ragioni, si trovano nelle condizioni di poter lavorare.

Pertanto, sono soggetti a tali obblighi tutti i componenti maggiorenni del nucleo familiare beneficiario del RdC, non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi o di formazione (art. 4, comma 2). Sono, invece, esclusi da tale obbligo i componenti con carichi di cura, valutati con riferimento alla presenza di soggetti minori di tre anni di età ovvero di componenti il nucleo familiare con disabilità grave o non autosufficienza, come definiti a fini ISEE (art. 4, comma 3); i destinatari di Pensione di cittadinanza; i componenti del nucleo destinatari di pensione o di età pari o superiore a 65 anni o ancora eventuali componenti disabili del nucleo familiare (fatta salva la loro volontà di poter entrare nel mercato del lavoro) (art. 4, comma 2).

Nell'ottica del reinserimento nel mercato del lavoro, il primo obbligo dei è rappresentato dal rilascio dalla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (art. 4, comma 4) ⁽²⁸⁾.

Il secondo step della condizionalità è, invece, rappresentato dalla presentazione presso i centri per l'impiego a seguito di convocazione (entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio) dei sopraelencati soggetti obbligati che inoltre siano in possesso di uno o più dei seguenti requisiti: assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la

⁽²⁸⁾ Ai sensi dell'art. 4, comma 1, i soggetti obbligati devono provvedere al rilascio della dichiarazione di immediata disponibilità (DID) entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, per via telematica tramite l'apposita piattaforma digitale di cui all'art. 6, comma 2 oppure tramite il Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (di cui all'art. 13, d.lgs. n. 150/2015). Si ritiene resa la DID all'INPS in caso di presentazione di domanda di NASpI o di DIS-COLL. Inoltre, la DID può essere rilasciata presso il centro per l'impiego, in occasione del primo incontro a seguito di convocazione (art. 4, comma 6).

disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto un patto di servizio in corso di validità presso i centri per l'impiego ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 150 del 2015; non aver sottoscritto un progetto personalizzato nell'ambito del Reddito di inclusione ai sensi del d.lgs. n. 147 del 2017 (art. 4, comma 5). Inoltre, sono tenuti a presentarsi ai centri per l'impiego a seguito di convocazioni, indipendentemente dai summenzionati requisiti, i familiari dei soggetti sopraelencati (art. 4, comma 5-ter) e i beneficiari di età pari o inferiore a 29 anni, anche nel caso in cui il nucleo familiare sia preso in carico dai servizi sociali (art. 4, comma 5-bis).

Durante il primo incontro del richiedente il RdC presso i centri per l'impiego vengono innanzitutto verificate le eventuali ragioni di esonero degli altri appartenenti al nucleo familiare dagli obblighi di condizionalità. Fulcro dell'incontro è, in particolare, la "profilazione qualitativa" del richiedente per valutare l'idoneità all'avvio di un percorso di inserimento al lavoro attraverso la stipula di un patto per il lavoro. Al contrario, se l'operatore del centro per l'impiego identifica particolari criticità che rendano difficoltoso o comunque ostino all'avvio di un percorso di inserimento al lavoro, deve segnalare (per il tramite dell'apposita piattaforma digitale di cui all'articolo 6, comma 2) e inviare (con adeguata motivazione) il richiedente ai servizi comunali competenti per il contrasto della povertà per la c.d. valutazione multidimensionale (art. 4, comma 5-quater).

Pertanto, a seguito della valutazione preliminare effettuata presso i centri per l'impiego, si aprono due alternative: la stipula di un Patto per il lavoro o di un Patto per l'inclusione sociale. Tali diversi percorsi intendono rispondere a diversi bisogni e situazioni del nucleo familiare e dei suoi componenti. Benché il disegno della misura punti e si concentri in modo particolare sul reinserimento lavorativo dei percettori, si riconosce che non necessariamente le persone in stato di indigenza hanno esclusivamente o prevalentemente bisogni connessi alla situazione lavorativa, ma al contrario possono avere bisogni «multidimensionali» e principalmente sociali, rispetto ai quali non è possibile pretendere un immediato reinserimento lavorativo, ma sono invece necessari interventi volti all'inclusione sociale ad opera dei servizi sociali.

7.1. Il patto per il lavoro

Verificata l'idoneità al reinserimento lavorativo, i componenti del nucleo familiare obbligati devono procedere alla stipula del Patto per il lavoro. La controparte non è esclusivamente rappresentata dai centri per l'impiego, ma, ove previsto da provvedimenti regionali, anche da soggetti accreditati ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 150 del 2015.

Il Patto per il lavoro non si differenzia dal patto di servizio personalizzato di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 150 del 2015, stipulato dai percettori di sostegno al reddito. Tuttavia, il d.l. n. 4 del 2019 stabilisce che sia ai fini del RdC, sia per altri fini, il patto di servizio assuma la denominazione di Patto per il lavoro (art. 4, comma 7).

I beneficiari che stipulano il patto devono collaborare alla sua redazione e accettare espressamente e rispettare gli obblighi e gli impegni ivi definiti, consistenti nel: registrarsi nella piattaforma digitale di cui all'articolo 6; consultarla quotidianamente per la ricerca attiva del lavoro; svolgere ricerca attiva del lavoro, secondo le modalità e i tempi nel stabiliti dal Patto per il lavoro; accettare di essere avviato alle attività previste dal patto (per es. corsi di formazione professionale o di orientamento); svolgere colloqui psicoattitudinali e selezione volte all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti; accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue ⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ Il presupposto per la congruità dell'offerta di lavoro è la tipologia contrattuale che deve essere a tempo indeterminato, determinato o di somministrazione di durata non inferiore a 3 mesi e a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro, con una retribuzione non inferiore ai minimi previsti dai Ccnl (art. 5, d.m. 10 aprile 2018). Inoltre, la congruità si misura sulla base di tre criteri: la coerenza con le esperienze e competenze del beneficiario, la distanza del luogo di lavoro dal domicilio e la remunerazione del nuovo lavoro. Per i percettori del RdC, si applica il criterio della coerenza professionale come stabilito dall'art. 4, del d.m. 10 aprile 2018, in attuazione dell'art. 25 del d.lgs. n. 150/2015, mentre sono disciplinati in modo specifico i criteri della remunerazione e della distanza. Il comma 9-bis dell'art. 4 del d.l. n. 4/2019 prevede che l'offerta di lavoro è congrua se prevede una retribuzione «superiore di almeno il 10 per cento rispetto al beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito nuclei residenti in abitazione in locazione», dunque una retribuzione di almeno 858 euro. Il criterio della distanza muta gradualmente, irrigidendosi all'aumentare della durata della fruizione del RdC e del numero di offerte rifiutate. Nei primi 12 mesi di

7.2. Il patto per l'inclusione sociale

Nei casi in cui i nuclei familiari beneficiari non abbiano componenti tenuti a presentarsi ai centri per l'impiego (³⁰), sono presi in carico dai competenti servizi sociali dei comuni per una valutazione preliminare dei bisogni del nucleo familiare attraverso la convocazione entro 30 giorni dal riconoscimento del RdC (art. 4, comma 11).

Se da questa valutazione, emerge che i problemi del nucleo riguardano prevalentemente il lavoro, allora interviene il centro per l'impiego e vengono comunque stipulati Patti per il lavoro con i componenti maggiorenni e abili al lavoro. Nel caso contrario, se i bisogni del nucleo familiare sono bisogni complessi e multidimensionali, è prevista la sottoscrizione di un Patto per l'inclusione sociale e interventi integrati dovranno essere coordinati tra i servizi sociali, il centro per l'impiego ed eventuali altri servizi territoriali, eventualmente competenti (art. 4, comma 12).

fruizione del RdC, la prima offerta di lavoro è congrua entro cento 100 Km o raggiungibile in massimo 100 minuti con i mezzi di trasporto pubblici; la seconda offerta è congrua entro 250 km e la terza ovunque nel territorio italiano. Trascorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro 250 km per quanto la prima e la seconda offerta; nel caso di terza offerta, invece, è congrua l'offerta ovunque collocata nel territorio italiano. Sono tuttavia previsti temperamenti riferiti ai nuclei familiari in cui siano presenti componenti con disabilità o figli minori. L'offerta è comunque congrua (nei primi 24 mesi) se non eccede la distanza di 250 km dalla residenza del beneficiario, anche se si tratta della terza offerta.

Nell'ipotesi di accettazione di offerta oltre i 250 km di distanza, presumendo la necessità di un trasferimento, è previsto l'erogazione della prestazione per tre mesi dall'inizio del nuovo lavoro, a integrazione, se non a copertura, delle spese sostenute dal beneficiario per tale trasferimento (art. 4, c. 10). Si veda, per un approfondimento, M. MAROCCO, *La condizionalità nel reddito di cittadinanza: continuità e discontinuità*, in in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, 63-80.

(³⁰) Si tratta di componenti che non sono in possesso dei requisiti di cui all'art. 4, comma 5: assenza di occupazione da non più di due anni; essere beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o averne terminato la fruizione da non più di un anno; aver sottoscritto un patto di servizio in corso di validità presso i centri per l'impiego ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 150 del 2015; non aver sottoscritto un progetto personalizzato nell'ambito del Reddito di inclusione ai sensi del d.lgs. n. 147 del 2017.

7.3. Attività utili alla collettività

Un altro componente della condizionalità è rappresentato dalla previsione dello svolgimento da parte dei beneficiari del RdC (sia nell'ambito del Patto per il lavoro, sia del Patto per l'inclusione sociale) di attività utili alla collettività in ambito di progetti comunali, coerenti con il profilo professionale, competenze, interessi o propensioni degli stessi beneficiari. L'impegno previsto è di almeno 8 ore settimanali, incrementabili a 16 ore, da svolgersi nel comune di residenza. L'effettività di tale obbligo dipenderà, evidentemente, dalla concreta attivazione da parte dei comuni di tale tipologia di progetti, viceversa non potrà essere richiesta ai beneficiari lo svolgimento di tali attività⁽³¹⁾.

8. Attivazione e assegno di ricollocazione

A ulteriore supporto dell'attivazione dei beneficiari del RdC, è prevista anche l'erogazione dell'assegno di ricollocazione per consentire ai destinatari di poter usufruire di servizi di assistenza intensiva e specializzata nella ricerca del lavoro e a supporto del loro inserimento nel mercato del lavoro, erogati dai centri per l'impiego o da operatori accreditati.

L'istituto dell'assegno di ricollocazione fu introdotto dall'art. 23 del d.lgs. n. 150 del 2015 e destinato ai percettori da almeno 4 mesi della NASpI. Il d.l. n. 4 del 2019, all'art. 9, reindirizza le risorse di questa misura fino al 31 dicembre 2021 dai percettori di NASpI ai beneficiari di RdC o meglio a coloro di questi tenuti a sottoscrivere il Patto per il lavoro. Le caratteristiche dell'istituto sono le medesime di quelle tracciate dall'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015, anche se in questo caso i destinatari ricevono l'assegno di ricollocazione dall'ANPAL, senza doverne fare richiesta, entro 30 giorni dalla data di liquidazione della prestazione. Entro i successivi trenta giorni, pena la decadenza dal beneficio del RdC, i destinatari devono scegliere il soggetto erogatore

⁽³¹⁾ Su tale componente della condizionalità, cfr. E. DAGNINO, *Il reddito di cittadinanza tra universalismo e condizionalità. Spigolature lavoristiche sul d.l. n. 4/2019 convertito in l. n. 26/2019*, in DRI, 2019, n. 3, 976.

del servizio di assistenza intensiva, prendendo appuntamento sul portale messo a disposizione dall'ANPAL.

9. Le sanzioni

Per prevenire l'accesso illegittimo alla misura del RdC e per garantire l'effettività della condizionalità e il rispetto degli obblighi previsti per i beneficiari, sono individuate dall'articolo 7 fattispecie di diversa gravità, il cui verificarsi comporta l'applicazione di sanzioni, la cui severità è proporzionale alla violazione, variando dalla decurtazione del beneficio, alla decadenza dalla prestazione, fino a sanzioni penali⁽³²⁾.

La scelta di sanzionare penalmente violazioni in ambito dell'erogazioni di sussidi è del tutto inedita. Questo rende manifesta la volontà del legislatore di adottare una particolare severità nell'intento di prevenire in modo deciso ogni tentativo di accesso indebito alla misura. Le sanzioni penali sono applicate al verificarsi di due fattispecie. Nell'ipotesi di presentazione di dichiarazioni o documenti falsi o attestanti situazioni non vere o omissione di informazioni per l'ottenimento del RdC, è prevista la sanzione della reclusione da 2 a 6 anni (art. 7, comma 1). Nel caso di mancata comunicazione all'INPS delle variazioni del reddito o del patrimonio (anche se provenienti da attività irregolari, come specifica il dispositivo), la sanzione consiste nella reclusione da 1 a 3 anni (art. 7, comma 2). Oltre a tali sanzioni, è prevista la revoca del beneficio con efficacia retroattiva, con restituzione di quanto indebitamente percepito⁽³³⁾ e disattivazione della Carta RdC.

⁽³²⁾ Per approfondimento sulle sanzioni disciplinate in relazione al RdC, si veda G. IMPELLIZZIERI, *Le sanzioni nel reddito di cittadinanza*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, 98-106.

⁽³³⁾ L'art. 7, comma 3, specifica che la revoca e la restituzione è successiva a condanna in via definitiva per i reati di cui ai commi 1 e 2 e per i reati di cui agli articoli 270-bis, 280, 289-bis (tutti relativi a delitti di terrorismo o eversione), 416-bis (associazione di tipo mafioso), 416-ter (scambio elettorale politico mafioso), 422 (strage) e 640-bis (truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche) del codice penale. Eventuale nuova richiesta del RdC potrà essere presentata soltanto trascorsi dieci anni dalla condanna. Il comma 4 del medesimo articolo sancisce che la revoca possa essere disposta già nel momento in cui l'INPS accerti «la non

Mentre le sanzioni penali e la revoca puniscono violazioni relative a comunicazioni mendaci o omesse comunicazioni che determinano l'indebitto accesso al beneficio o la sua conservazione, la decurtazione del sussidio e la decadenza sanzionano, in sostanza, il mancato adempimento degli obblighi di condizionalità del beneficiario e sono gradualmente rispetto al reiterarsi dei comportamenti omissivi⁽³⁴⁾

10. Gli incentivi per l'impresa e all'auto-imprenditorialità

Per incentivare le assunzioni di percettori di RdC, favorendo il loro (re)inserimento nel mercato del lavoro e conseguentemente la loro uscita dal sistema del RdC, l'articolo 8 prevede sgravi contributivi⁽³⁵⁾ in favore dei datori di lavoro. Tuttavia, le condizioni per l'applicazione di tali incentivi sono alquanto restrittive, con il risultato che di fatto l'incentivazione pare essere limitata.

Infatti, il presupposto per poter accedere a tali incentivi consiste nella comunicazione da parte delle imprese private alla piattaforma digitale dedicata al RdC presso l'ANPAL della disponibilità dei posti vacanti. La seconda condizione è rappresentata dall'assunzione di beneficiari con riferimento ai posti comunicati alla piattaforma e solo con contratti a tempo pieno e indeterminato. Inoltre, l'incentivo è applicabile soltanto nel caso in cui l'azienda realizzi un incremento occupazionale netto con l'assunzione del beneficiario del RdC⁽³⁶⁾. Per garantire poi che gli incentivi siano goduti "genuinamente", è prevista la restituzione dell'incentivo percepito in caso di licenziamento del beneficiario di RdC in assenza di giusta causa o giustificato motivo.

corrispondenza al vero delle dichiarazioni e delle informazioni poste a fondamento dell'istanza ovvero l'omessa successiva comunicazione di qualsiasi intervenuta variazione del reddito, del patrimonio e della composizione del nucleo familiare dell'istante».

⁽³⁴⁾ Nel dettaglio, si vedano i commi da 5 a 9 dell'articolo 7.

⁽³⁵⁾ Lo sgravio riguarda l'esonero dai contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore da versare all'INPS, mentre sono esclusi dall'esonero i premi e i contributi dovuti all'INAIL, che pertanto devono essere versati.

⁽³⁶⁾ L'art. 8, comma 3, prevede l'applicazione delle disposizioni in materia di incentivi alle assunzioni di cui all'art. 31 del d.lgs. n. 150/2015.

L'importo dell'incentivo è pari all'importo mensile del RdC percepito dal lavoratore al momento dell'assunzione, nel limite dell'importo massimo mensile del RdC, ossia 780 euro ⁽³⁷⁾. La durata dell'incentivo è determinata dalla differenza fra 18 mensilità (durata del RdC) e le mensilità già godute, per un periodo minimo non inferiore a 5 mensilità.

In modo simile a quanto accade per misure di sostegno al reddito, gli incentivi sono rivolti anche ai beneficiari del RdC, nel caso avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale entro i primi 12 mesi di fruizione del RdC. In questa ipotesi, l'incentivo consiste nell'erogazione in un'unica soluzione pari a 6 mensilità aggiuntive nei limiti di 780 euro mensili (art. 8, comma 4).

Nel caso in cui il beneficiario del RdC ottenga un lavoro, a tempo pieno e indeterminato, coerente con la formazione professionale erogata nell'ambito di un eventuale patto di formazione stipulato tra lo stesso e un ente di formazione accreditato, i medesimi sgravi contributivi sono riconosciuti per metà all'ente di formazione e per metà al datore di lavoro che ha assunto per percettori di RdC (art. 8, comma 2).

11. Osservazioni conclusive

Dall'analisi della disciplina del RdC, appare evidente la complessità della misura per i molti dettagli e tecnicismi, oltre che per il coinvolgimento dei diversi soggetti ⁽³⁸⁾ che devono necessariamente trovare un adeguato livello di coordinamento e collaborazione affinché il RdC possa essere implementato in modo efficiente ed efficace.

⁽³⁷⁾ Il comma 7 dell'art. 8 specifica inoltre che le agevolazioni connesse all'assunzione di beneficiari del RdC sono compatibili e cumulabili con quelle di cui all'art. 1, comma 247, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, c.d. incentivo "Occupazione Sviluppo Sud". Nel caso in cui tali esoneri contributivi abbiano esaurito tutto il debito contributivo, gli sgravi contributivi di cui all'art. 8 sono fruiti sotto forma di credito di imposta per il datore di lavoro.

⁽³⁸⁾ Oltre all'INPS, competente e responsabile dell'erogazione del beneficio, sono coinvolti diversi altri attori sia in fase di raccolta delle domande, sia di implementazione della condizionalità: da Poste Italiane a CAF e patronati per il ricevimento delle domande; dai Centri per l'impiego per il primo colloquio, ai servizi per il lavoro accreditati che, con i Centri per l'impiego, sono coinvolti nella stipula dei Patti per il lavoro; ai servizi sociali dei comuni per la sottoscrizione dei Patti per l'inclusione sociale.

Una prima criticità emerge dal disallineamento temporale tra l'avvio dell'intervento e la disponibilità di risorse adeguate e infrastrutture necessarie alla sua completa implementazione⁽³⁹⁾, in particolare con riferimento all'attuazione della condizionalità e alla garanzia della sua effettività. Infatti, il potenziamento del personale dei Cpi (già sottorganico prima dell'introduzione del RdC) – sia attraverso assunzioni di nuovi dipendenti, sia attraverso l'assistenza tecnica svolta dai c.d. *navigator* (contrattualizzati da ANPAL Servizi)⁽⁴⁰⁾ – necessario per una adeguata gestione dell'avvio dei percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale è iniziata soltanto diversi mesi dopo l'avvio della erogazione del beneficio. Analogamente, anche le infrastrutture informatiche rappresentate dalle piattaforme digitali di cui all'art. 6, che potrebbero agevolare il coordinamento tra i tanti soggetti coinvolti e supportare l'applicazione della misura, non risultano (al momento in cui si scrive) ancora attivate.

Un'altra criticità che potrebbe concretizzarsi nella fase di attuazione della condizionalità è collegata alla convinzione della necessità primaria per i beneficiari del RdC di interventi volti a rafforzare le loro competenze lavorative e a sostenere il loro (re-)inserimento nel mercato del lavoro. Si lascia, invece, in secondo piano l'idea che le problematiche dei nuclei familiari siano più complesse, richiedendo l'acquisizione di competenze sociali, prima che lavorative. Puntando principalmente sulle politiche attive per il lavoro e sul solo rafforzamento dei Cpi (pur necessario), emerge il rischio di non fornire i servizi sociali delle necessarie risorse per attuare efficaci interventi volti all'inclusione sociale.

⁽³⁹⁾ Tale criticità è stata evidenziata anche a seguito della prima analisi della misura, cfr. M. MAROCCO, S. SPATTINI, *Introduzione. Reddito di cittadinanza: troppe funzioni per una sola misura?* in M. MAROCCO, S. SPATTINI (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, ADAPT University Press, 2019, XII, dove si evidenziava che era «certa e immediata erogazione del beneficio economico; incerta l'implementazione dagli interventi di politica attiva del lavoro e dell'effettività della condizionalità».

⁽⁴⁰⁾ Per una ricostruzione della “trasformazione” della figura del *navigator* dal d.l. alla conversione in legge, cfr. G. IMPELLIZZIERI, *Il bando non scioglie del tutto il bandolo: i compiti dei navigator*, in *Bollettino ADPAT*, 6 maggio 2019, n. 17.

Rispetto alla durata del beneficio, poiché è prevista la possibilità di plurimi rinnovi ⁽⁴¹⁾, si ammette la possibilità e il rischio di una durata indefinita della misura (stente le sospensioni di un mese tra il godimento id un periodo e l'altro), contraddicendo di fatto la pretesa funzione del RdC di non essere un mero sussidio, ma uno strumento volto al reinserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro ⁽⁴²⁾. D'altra parte, la concreta possibilità di un (re)inserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro (come in generale per i disoccupati) non dipende soltanto dalla bontà e adeguatezza delle politiche attive attuate, ma anche e soprattutto dall'andamento dell'economia che possa esprimere un livello di domanda di lavoro tale da consentire di offrire posti di lavoro congrui ai beneficiari e verificare concretamente la loro effettiva disponibilità al lavoro.

Infine, vale sottolineare che soltanto un adeguato monitoraggio dell'implementazione del RdC fornirà dati utili per un'analisi e una attività di valutazione ⁽⁴³⁾ che ne misurino l'efficacia e consentano di rilevarne l'impatto al fine di confermarne l'impianto della misura ovvero apportare eventuali e opportuni aggiustamenti.

Abstract

Titolo italiano: L'introduzione del c.d. Reddito di cittadinanza nell'ordinamento italiano

Obiettivi: *L'articolo intende ricostruire la disciplina della misura denominata "reddito di cittadinanza".* **Metodologia:** *L'approccio adottato è quello dell'analisi e ricostruzione giuridico-normativa.* **Risultati:** *L'analisi ha consentito di riflettere sulla natura della misura italiana, riconducibile alla categoria del reddito minimo garantito piuttosto che del reddito di cittadinanza in senso proprio, appartenente invece alla categoria del reddito di base. Si sono evidenziati i caratteri principali e le*

⁽⁴¹⁾ Si veda, *supra*, § 6.

⁽⁴²⁾ Su tale possibilità di un allungamento indefinito della percezione del RdC, cfr. F. SEGHEZZI, *Opportunità e criticità di un intervento forse troppo ampio*, in M. MAROCCO, S. SPATTINI, (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana*, cit. 23.

⁽⁴³⁾ Rispetto alla versione originale del d.l., la versione poi convertita in legge ha sviluppato e potenziato l'art. 10 in tema di monitoraggio e valutazione. Infatti, nella versione originaria si trattava sbrigativamente il monitoraggio della misura, senza fare riferimento a una vera attività di valutazione.

*criticità del RdC. **Limiti e implicazioni:** Il contributo intende fornire un quadro complessivo dal punto di vista giuridico-normativo della misura del RdC come base conoscitiva per ulteriori riflessioni. **Originalità:** L'articolo presenta lo stato dell'arte della misura di recente introduzione nell'ordinamento italiano.*

***Parole chiave:** reddito di cittadinanza, reddito di base, reddito minimo, condizionalità.*

The Introduction of the so-called “Citizens’ Income” in the Italian Legal System

***Purpose:** The article aims at reconstructing the regulation of the called “citizen’s income”. **Methodology:** The adopted approach is based on legal and normative analysis and reconstruction. **Findings:** The analysis carried out provides the opportunity to reflect on the nature of Italy’s “citizen’s income”, which falls within the category of guaranteed minimum income rather than that of “citizen’s income” in the strict sense, being the latter understood as a form of basic income. The main features and critical issues of the “citizen’s income” implemented in Italy are highlighted. **Research limitations/implications:** The article intends to provide a legal overview of Italy’s “citizen’s income” as a cognitive basis for further research. **Originality:** The article presents the state of the art of the recently introduced “citizen’s income” in the Italian legal system.*

***Keywords:** citizens’income, basic income, guaranteed minimum income, conditionality.*

Il c.d. “reddito di cittadinanza”: luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito

*Michele Forlivesi**

Sommario: **1.** La povertà in Italia: un universo in espansione. – **2.** La collocazione sistemica del c.d. “Reddito di cittadinanza”. – **3.** Luci e ombre di una normativa complessa. – **4.** Considerazioni conclusive.

1. La povertà in Italia: un universo in espansione

Il rapporto Istat sulla povertà in Italia ⁽¹⁾ restituisce la fotografia di una società sempre più disuguale ⁽²⁾ e caratterizzata dalla marginalizzazione economico e sociale di vasti strati della popolazione ⁽³⁾. Le statistiche confermano i più recenti studi sociologici sull’espansione della povertà a categorie fino a ieri considerate al riparo dal rischio di deprivazione materiale: non tutti i poveri sono inoccupati o disoccupati, anzi una parte significativa «di chi si trova in povertà o è occupata o vive in una famiglia in cui qualcuno è occupato»; «poveri di

* *Dottore di ricerca in Diritto del Lavoro, Università di Bologna.*

⁽¹⁾ Il riferimento è a Istat, *La povertà in Italia*, 18 giugno 2019 reperibile all’indirizzo <https://www.istat.it/it/files//2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>.

⁽²⁾ Sul costante aumento delle disuguaglianze nei decenni più recenti in Italia e, in generale, in tutti i Paesi occidentali cfr. D. DE MASI, *Il Lavoro nel XXI secolo*, Einaudi, 2018, spec. 678 ss.; J.E. STIGLIZ, *Diseguaglianze e crescita economica*, in M. MAZZACURATO, M. HACOBS (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Laterza, 2017, 216 ss.; T. PIKETTY, *Il Capitale nel XXI secolo*, Bompiani, 2014.

⁽³⁾ Secondo i dati diffusi dall’Istat nel 2018 le famiglie in povertà assoluta sono oltre 1,8 milioni, con un’incidenza pari al 7%, per un numero complessivo di 5 milioni di individui (8,4% del totale), mentre le famiglie in condizioni di povertà relativa sono poco più di 3 milioni (l’11,8%) per un numero complessivo di circa 9 milioni di persone (15% del totale).

lavoro» ma, anche e sempre più, «poveri da lavoro» ⁽⁴⁾. La povertà lavorativa è correlata, infatti, sia alla bassa partecipazione al mercato del lavoro sia alla sua crescente frammentazione: bassi salari, discontinuità degli impieghi, numerosità della famiglia sono tutti fattori facilitanti la “povertà nonostante il lavoro” ⁽⁵⁾.

Se pare innegabile che povertà ed esclusione sociale siano fenomeni sociologici sfaccettati e trasversali, caratterizzati da una connotazione multidimensionale tesa a cogliere gli aspetti relazionali connessi alla inadeguatezza delle risorse ⁽⁶⁾, l’analisi dell’Istituto Statistico Italiano traccia alcuni fattori chiave di definizione.

Per quanto concerne i profili geografici l’intensità della povertà, cioè quanto la spesa mensile delle famiglie povere è mediamente sotto la linea di povertà in termini percentuali, si attesta nel 2018 al 19,4% e varia da un minimo del 18,0% nel Centro a un massimo del 20,8% al Sud. L’incidenza delle famiglie in povertà assoluta è notevolmente superiore nel Mezzogiorno (9,6% nel Sud e 10,8% nelle Isole, 6,1% nel Nord-Ovest e 5,3% nel Nord-est e nel Centro). Anche in termini di individui, il maggior numero di poveri (oltre due milioni e 350mila, di cui due terzi nel Sud e un terzo nelle Isole) risiede nelle regioni del Mezzogiorno, 46,7%, il 37,6% nelle regioni del Nord (circa 1 milione e 900mila individui) il 22,7% nel Nord-ovest e il 14,8% nel Nord-est. L’incidenza di povertà individuale è pari a 11,1% nel Sud, 12,0% nelle Isole, mentre nel Nord e nel Centro è pari a 6,9% e 6,6% (nel Nord-ovest 7,2%, nel Nord-est 6,5%). Al Nord i comuni centro delle aree metropolitane presentano incidenze di povertà (7,0%) maggiori rispetto

⁽⁴⁾ Così C. SARACENO, *Povertà ed esclusione sociale oggi in Italia: cause e possibili rimedi*, in *RGL*, 2016, 4, 717 ss., spec. 724. Per quanto concerne i c.d. *working poors*, secondo il recente rapporto Eurostat, *In work poverty in the EU*, del 16 marzo 2018, in Italia 11,7% dei lavoratori dipendenti riceve un salario inferiore ai minimi contrattuali, dato questo ben al di sopra della media dell’Unione europea, che si attesta al 9,6%. Inoltre, secondo il rapporto Istat, *La povertà in Italia*, cit., il 12,3% delle famiglie in povertà assoluta è composta da un lavoratore con qualifica di operaio o assimilato, percentuale che sale al 18,9% per le famiglie in povertà relativa.

⁽⁵⁾ In dottrina cfr. E. CRETTAZ, G. BONOLI, *Words of working poverty: national variations in mechanism*, in N. FRASER, R. GUTIERREZ, R. PENA CASAS (diretto da), *Working poverty in Europe. A comparative approach*, Palgrave Macmillan, 46 ss. Si v. anche il rapporto dell’Osservatorio Inps sul precariato del 24 maggio 2018, in cui si registra una forte crescita del lavoro intermittente.

⁽⁶⁾ Così P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele*, in *LD*, 2018, 4, 657-675, spec. 661.

ai comuni periferici delle aree metropolitane e ai comuni sopra i 50mila abitanti (5,4%) e ai restanti comuni più piccoli (5,7%). Al Centro, invece, i comuni centro di aree metropolitane presentano l'incidenza minore (3,5% di famiglie povere contro 5,6% dei comuni periferici delle aree metropolitane e comuni sopra i 50mila abitanti e 6,4% dei comuni più piccoli). Anche il confronto per tipologia comunale evidenzia lo svantaggio del Sud e delle Isole: l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta nei comuni centro di aree metropolitane è pari al 13,6%, valore che raggiunge il 15,7% nel solo Sud.

POVERTÀ ASSOLUTA
Anni 2017-2018 (a), stime in migliaia di unità e valori percentuali

PRINCIPALI INDICATORI	RIPARTIZIONE GEOGRAFICA											
	Nord-ovest		Nord-est		Centro		Sud		Isole		Italia	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Famiglie povere (valori assoluti)	417	445	245	272	271,4	284	559	526	287	296	1.778	1.822
Persone povere (valori assoluti)	1.213	1.146	715	748	771	795	1.515	1.554	844	798	5.058	5.040
Incidenza della povertà assoluta familiare (%)	5,7	6,1	4,8	5,3	5,1	5,3	10,2	9,6	10,5	10,8	6,9	7,0
Incidenza della povertà assoluta individuale (%)	7,6	7,2	7,2	6,5	6,4	6,6	10,8	11,1	12,7	12,0	8,4	8,4
Intensità della povertà assoluta familiare (%) (b)	19,5	18,7	19,0	19,1	18,4	18,0	21,5	20,8	22,6	20,0	20,4	19,4

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da 0) tra il 2017 e il 2018 si veda il prospetto 18 in allegato.
(b) I valori sono stati ricalcolati dal 2014 e sono disponibili su [Lstat](#)

Fonte: Istat, La povertà in Italia, 2019

Per quanto concerne la composizione delle famiglie in povertà, si registra un'incidenza di povertà assoluta più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti. Essa è pari a 8,9% tra quelle con quattro componenti e raggiunge il 19,6% tra quelle con cinque e più; si attesta, invece, attorno al 7% tra le famiglie di 3 componenti. Inoltre, la povertà aumenta in presenza di figli conviventi, soprattutto se minori, passando dal 9,7% delle famiglie con un figlio minore al 19,7% di quelle con 3 o più figli minori. Anche tra i nuclei monogenitoriali la povertà è più diffusa rispetto alla media, con un'incidenza dell'11,0%. Per quanto concerne istruzione e livelli occupazionali degli individui in povertà assoluta l'Istat registra una diminuzione della diffusione della povertà al crescere del titolo di studio. Se la persona di riferimento ha conseguito un titolo almeno di scuola secondaria superiore l'incidenza è pari al 3,8%, si attesta su valori attorno al 10,0% se ha al massimo la

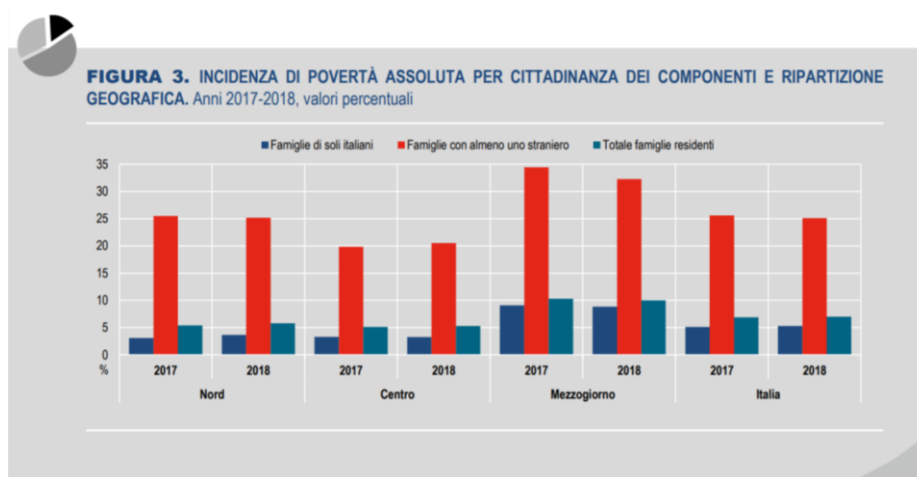
licenza di scuola media. Associata al titolo di studio è la condizione professionale: se in famiglia vi è almeno un dirigente, un quadro o impiegato, il nucleo è meno a rischio di povertà assoluta, con l'incidenza che si attesta intorno all'1,5%. Se, invece, l'impiego principale della persona di riferimento è quello di operaio (o assimilato), il tasso di povertà sale al 12,3% delle famiglie e arriva al 27,6% per le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione.



Fonte: Istat, La povertà in Italia, 2019

Per quanto concerne gli stranieri, i non italiani in povertà assoluta sono oltre un milione e 500mila, con una incidenza pari al 30,3% (tra gli italiani l'incidenza è del 6,4%). Le famiglie in povertà assoluta sono composte nel 68,9% dei casi da famiglie di soli italiani (1 milione e 250mila) e per il restante 31,1% da famiglie con stranieri (567mila) mentre le famiglie di soli italiani rappresentano il 91,3% delle famiglie nel loro complesso contro l'8,7% delle famiglie con stranieri. L'incidenza di povertà assoluta è pari al 25,1% per le famiglie con almeno uno straniero (27,8% per le famiglie composte esclusivamente da stranieri) e al 5,3% per le famiglie di soli italiani. La criticità per le famiglie con stranieri è maggiormente sentita nei comuni del centro di area metropolitana, dove l'incidenza arriva al 26,2% (28,8% per le

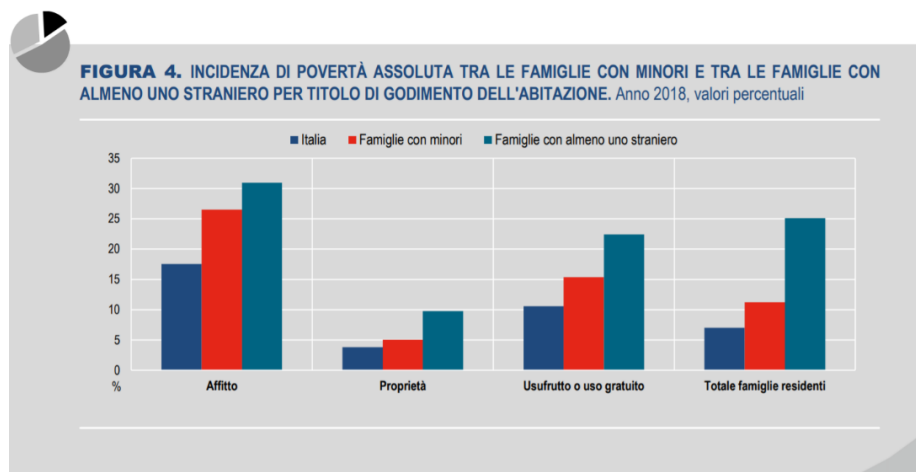
famiglie di soli stranieri). Fra le ripartizioni, l'incidenza più elevata si registra nel Mezzogiorno, con quote di famiglie con stranieri in povertà circa quattro volte superiori a quelle delle famiglie di soli italiani (rispettivamente 32,3% e 8,9%). Le famiglie in povertà con stranieri dove sono presenti minori presentano valori pari al 29,8% (oltre 300 mila), quelle di soli stranieri il 31,0%, valore quattro volte superiore a quello delle famiglie di soli italiani con minori (7,7%). Nel Mezzogiorno la stessa incidenza sale al 40,5% per le famiglie con stranieri dove sono presenti minori, contro il 12,4% delle famiglie di soli italiani. È in povertà assoluta oltre la metà delle famiglie di soli stranieri in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione (51,5%, per un totale di oltre 66mila famiglie); se la persona di riferimento è occupata, la condizione di povertà raggiunge comunque una famiglia ogni quattro (25,5%).



Fonte: Istat, La povertà in Italia, 2019

L'incidenza di povertà assoluta in Italia è molto differenziata a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive, con una situazione particolarmente critica per chi vive in affitto. Le circa 850mila famiglie povere in affitto rappresentano quasi la metà (46,6%) di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto del 18,7% sul totale delle famiglie residenti. L'affitto medio per le famiglie in povertà assoluta è pari a 307 euro mensili. Tra le famiglie che vivono in

casa di proprietà, pagano un mutuo il 16,1% di quelle in povertà assoluta. La rata media effettiva per le famiglie che pagano un mutuo è di 452 euro mensili.



Fonte: Istat, La povertà in Italia, 2019

I dati illustrati certificano l'esplosione delle disuguaglianze e la crescita inarrestabile della povertà nel nostro Paese e ripropongono, in maniera sempre più urgente e drammatica, la questione del diritto alla vita, sulla cui garanzia si basa, fin dal modello hobbesiano della modernità, la ragion d'essere dello Stato e delle pubbliche istituzioni ⁽⁷⁾. È convincente la tesi secondo cui «la garanzia di un reddito vitale sta diventando la vera cartina di tornasole della società del futuro perché sempre più si pone un problema di dignità della persona nel senso ... [di] un diritto del singolo ... ad autodeterminarsi nelle scelte senza modificare o ridimensionare i propri piani di vita, in connessione sempre più stretta con una libertà individuale e collettiva che potrebbe trovare oggi nuove aperture e realizzazioni in quegli spazi di interazione che l'innovazione ha reso maggiormente aperti e praticabili» ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Così L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, 2017, spec. 176 .

⁽⁸⁾ Così G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, i Ricci, 2018, 10 ss. Sul punto cfr. anche G. GIUBBONI, *Il reddito*

In tale contesto non sorprende l'attenzione politica e mediatica per l'istituzione di un reddito minimo, garantito ai cittadini indipendentemente dalla condizione lavorativa, quale principio di organizzazione sociale irrinunciabile per arginare la povertà, affrontare il mutamento tecnologico ed attuare l'impegnativo programma sancito dell'art. 3, comma 2, Cost. di rimozione degli ostacoli che impediscono l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Tale impostazione pare del resto condivisa dalle istituzioni europee, le quali hanno a più riprese esortato gli Stati membri a dotarsi di adeguati sistemi di protezione sociale, raccomandando di riconoscere il diritto di ogni individuo di disporre di risorse sufficienti per vivere in modo dignitoso. La risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 evidenzia il ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa ⁽⁹⁾. Questo assunto è ribadito e rilanciato dal Pilastro Europeo dei Diritti Sociali approvato in via definitiva da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione Europea, il 17 novembre 2017, il cui punto 14 statuisce che «chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alla (re)integrazione nel mercato del lavoro» ⁽¹⁰⁾.

Così come concepito dalla *governance* europea il reddito minimo garantito è inquadrato come una misura di sostegno collegata alla mancanza o alla insufficienza di reddito da lavoro dovuta ad una involontaria condizione di inoccupazione, disoccupazione o sottoccupazione. Tale misura è dunque chiaramente distinta e lontana dalla prospettiva teorica del *basic income* (o reddito di cittadinanza in senso proprio) inquadrato, invece, come *ius existentiae* ossia come trasferimento monetario universale e incondizionato, di carattere non

minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale. Le proposte per l'Italia in prospettiva europea, in *RDSS*, 2014, 149 ss.

⁽⁹⁾ COM 2010/2039(INI) in cui si sostiene che «l'introduzione, in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, di regimi di reddito minimo in favore delle persone con un reddito insufficiente, attraverso una prestazione economica e l'accesso agevolato ai servizi, sia uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale».

⁽¹⁰⁾ COM(2017)-251final.

retributivo ma distributivo ⁽¹¹⁾, che ogni individuo appartenente a una determinata comunità politica riceve (come singolo) dallo Stato indipendentemente dalle condizioni economiche e dallo *status* occupazionale ⁽¹²⁾.

Sulla scia delle sollecitazioni europee, dal 28 gennaio 2019 anche il nostro ordinamento si è dotato di una misura universale di sostegno al reddito, selettiva, destinata alle famiglie in condizioni di povertà assoluta disponibili a cercare un lavoro e/o un reinserimento sociale. Si tratta del c.d. “reddito di cittadinanza”, istituito con d.l. n. 4/2019, convertito con l. 28 marzo 2019, n. 26, fratello maggiore dell’incompiuto Reddito di Inclusione (d.lgs. n. 47/2017 attuativo della legge-delega n. 33/2017).

2. La collocazione sistemica del c.d. “Reddito di cittadinanza”

L’articolo 1 del d.l. 4/2019 definisce il Reddito di cittadinanza una misura di «politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all’informazione, all’istruzione, alla

⁽¹¹⁾ Così A. FUMAGALLI, *Economia politica del comune*, Derive Approdi, 2017 *contra* F. MARTELLONI, *Il reddito di cittadinanza nel discorso giuslavoristico: le interferenze con la disciplina dei rapporti di lavoro*, in *RDSS*, 2014, 2, 190 ss., spec. 202, secondo il quale il reddito di cittadinanza andrebbe inquadrato come «compenso forfettario e generalizzato del lavoro sociale svolto da una determinata comunità la quale garantisce valori e qualità non riconducibili al tempo-orario di lavoro del singolo.

⁽¹²⁾ La definizione di reddito di base come diritto di esistenza è di P. VAN PARIJS, Y. VANDERGORGH, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, 2017. Per un inquadramento teorico dello strumento cfr. Z. BAUMAN, *Retropia*, Laterza, 2017; R. BREGMAN, *Utopia per realisti. Come costruire davvero il mondo ideale*, Feltrinelli, 2017; G. BRONZINI, *Il reddito di base e le metamorfosi del lavoro. Il dibattito internazionale ed europeo*, in *RDSS*, 2018, 4, 701-710; C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in *RDSS*, 2018, 4, 711-720; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l’uguaglianza*, cit.; E. GRANAGLIA, M. BULZONI, *Il reddito di base*, Ediesse, 2016; N. SRNICEK, A. WILLIAMS, *Inventare il futuro*, Produzioni Nero, 2018; G. STANDING, *Basic income end haow We can make it happen*, Pelican, 2017; S. TOSO, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *RDSS*, 2018, 4, 731-738; Sulla distinzione tra reddito di base e reddito minimo cfr. C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza tra mito e realtà*, Il Mulino, 2013; S. TOSO, *Reddito di cittadinanza o reddito minimo*, Il Mulino, 2013.

formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro» che «costituisce livello essenziale delle prestazioni».

Tale enfatica definizione colloca il reddito di cittadinanza all'interno della cornice costituzionale affidando ad esso il compito di intessere un filo rosso di collegamento tra gli artt. 3, comma 2, 4, 35, 38 e 177, comma 2, lett. m della Costituzione. Un obiettivo davvero ambizioso (forse troppo) per un sussidio sociale connotato da finalità di politica attiva del lavoro, sottoposto a una pressante condizionalità⁽¹³⁾, che affonda le proprie radici contemporaneamente sia nel terreno dell'assistenza sociale sia del mercato del lavoro⁽¹⁴⁾. Tuttavia, pare innegabile che il sostegno al reddito circoscritto alla condizione di bisogno, se adeguato, può costituire una garanzia di effettività della libertà e dignità della persona nella scelta e nel mantenimento di un'occupazione in quanto in grado di rafforzare il potere contrattuale dei beneficiari nel mercato del lavoro.

Prima di analizzare nel dettaglio la tenuta definitoria del reddito di cittadinanza rispetto alla sua complessa disciplina di funzionamento, è opportuno spendere alcune considerazioni circa la compatibilità e ammissibilità di tale misura rispetto al fondamento lavoristico del nostro Stato sociale⁽¹⁵⁾. Ciò significa, in altre parole, indagare la collocazione sistemica e la latitudine del «diritto a un'esistenza libera e dignitosa» sancito dall'articolo 36, comma 1, Cost. in connessione con quello «a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria», sancito dall'art. 38, comma 2, Cost., entrambi riservati dalla lettera della Carta fondamentale ai soli lavoratori.

⁽¹³⁾ Così M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole valori*, relazione alle Giornate di Studio AIDLASS 2019, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, Udine, 13-14 giugno 2019, spec. 58. Sul punto cfr. M. MARTONE, *Il reddito di cittadinanza. Una grande utopia*, in *RIDL*, 2017, I, 416 ss.; P. PASCUCI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 17 giugno 2019, n. 106, reperibile su <https://www.eticaeconomia.it/reddito-di-cittadinanza-e-politiche-attive-del-lavoro/>

⁽¹⁴⁾ Così G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, relazione alle Giornate di Studio AIDLASS 2019, cit., spec. 60.

⁽¹⁵⁾ Si v. per tutti il recente saggio di G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, in *LD*, 2018, 4, 575-588.

Il *favor* della Costituzione per i lavoratori è spiegabile dalla sua matrice “ergocentrica” che ha come punto di riferimento sociale il lavoro e l’uomo lavoratore ⁽¹⁶⁾: la Repubblica è fondata sul lavoro (art. 1) e impegnata a garantire a tutti i cittadini occasioni di impiego (art. 4). Conseguentemente il reddito è un diritto costituzionalmente tutelato se è reddito da lavoro (art. 36) o sostitutivo del reddito da lavoro per coloro che sono inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (art. 38, comma 1). In altre parole, secondo lo schema disegnato dai costituenti negli articoli 36 e 38 il lavoratore quando lavora è titolare di un giusto salario, negoziato dal sindacato, in grado di assicurare a sé e alla propria famiglia un’esistenza libera e dignitosa, se diviene infermo, infortunato, invalido o quando rimanga disoccupato involontariamente il sistema previdenziale gli procurerà i mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita mentre se inabile, e dunque impossibilitato ad accedere alla condizione di lavoratore, e versa in condizioni di deprivazione materiale gli saranno assicurati i mezzi necessari per vivere dal sistema assistenziale ⁽¹⁷⁾.

Questa impostazione del *welfare* era perfettamente coerente con il contesto socioeconomico in cui fu emanata la Costituzione, nel quale la promessa della piena occupazione era economicamente e socialmente possibile, al punto che dalla lettura degli Atti dell’Assemblea costituente e del dibattito della prima Sottocommissione sul progetto di testo che sarebbe divenuto l’art. 36 ⁽¹⁸⁾ emerge chiaramente la convinzione della maggioranza dei costituenti secondo cui tutti sarebbero stati, se avessero voluto, lavoratori, e pertanto un’esistenza libera e dignitosa sarebbe stata assicurata a tutti attraverso il lavoro per

⁽¹⁶⁾ Cfr. E. ALES, *Il lavoro di scarsa qualità*, in C. PINELLI (a cura di), *Esclusione sociale. Politiche pubbliche e garanzie dei diritti*, Passigli editore, 2012, 217 ss.; T. TREU, *La persistenza dell’impianto lavoristico categoriale*, in L. GUERZONI (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”*, Il Mulino, 2008, 105-124.

⁽¹⁷⁾ Propone tale lettura G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, cit., spec. 577.

⁽¹⁸⁾ Gli Atti dell’Assemblea costituente e il dibattito avvenuto nelle sottocommissioni per la redazione dei singoli articoli sono consultabili ordinati per articoli sul sito a cura di F. CALZARETTI, *La nascita della Costituzione*, su www.nascitacostituzione.it

tutti. In tal modo assicurare il diritto al lavoro si traduceva nell'unica vera garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa ⁽¹⁹⁾.

Tuttavia, la finanziarizzazione del capitalismo, la dimensione globale e libero scambista delle merci e l'innovazione tecnologica hanno mutato talmente nel profondo la società, l'economia e i modelli produttivi che la promessa della piena occupazione e di un lavoro di qualità per tutti risulta essere oggi poco più che un'utopia. La disoccupazione, in particolare, da evento patologico dei rapporti economico-produttivi è divenuto un fattore strutturale, intrinseco e fisiologico del mercato del lavoro ⁽²⁰⁾.

In tale contesto la doppia selettività imposta dalla costituzione per l'accesso all'assistenza sociale, che valorizza la condizione di povertà solo sé correlata all'impossibilità a lavorare per inabilità soggettiva, rischia di lasciare senza protezione coloro che sono poveri per impossibilità oggettiva di trovare un posto di lavoro o che sono poveri nonostante il lavoro, in ragione delle contingenze di carattere economico, politico e sociale che impongono modelli di produzione parcellizzati, discontinui e precari. Il rischio è quello di trasformare il lavoro da fattore di inclusione e protezione sociale universale in elemento di privilegio e/o esclusione sociale ⁽²¹⁾, tradendo l'impegnativo programma costituzionale di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», sancito dall'articolo 3, comma 2, della Costituzione.

Che il problema sia reale è testimoniato da quella parte della dottrina che ritiene contrario alla Costituzione ogni forma di reddito minimo sottoposto alla duplice condizione del disagiato stato economico e del dovere di attivazione del beneficiario, com'è il reddito di cittadinanza

⁽¹⁹⁾ Per una ricostruzione di tale dibattito cfr. C. TRIPODINA, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 1, spec. § 3 <http://www.costituzionalismo.it/articoli/497/>; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, 2004, 18 ss.

⁽²⁰⁾ Così P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele*, cit., 658;

⁽²¹⁾ Così C. TRIPODINA, *op. cit.*, 9.

introdotto dal d.l. 4/2019, considerando tale misura assistenziale in aperto contrasto con l’articolo 38, comma 1, Cost. ⁽²²⁾.

Se limitiamo il giudizio di legittimità costituzionale del reddito di cittadinanza al solo articolo 38, comma 1, Cost., considerando tale misura come intrinsecamente e inevitabilmente assistenziale, il giudizio di utroneità pare difficilmente superabile. Tuttavia, tale operazione ermeneutica è, quantomeno, arbitraria, posto che è la stessa lettera della legge a negarne la natura meramente ed esclusivamente assistenziale ⁽²³⁾. Se ciò è vero, il giudizio di costituzionalità della misura dovrà necessariamente essere allargato all’intero impianto valoriale posto a fondamento dello Stato sociale che impone una lettura sistemica dei principi fondamentali sanciti dagli artt. 2, 3, comma 2, 4, 38 e 117 comma 2, lett. m della Costituzione. Senza scomodare stimolanti interpretazioni evolutive dell’articolo 38, comma 2, volte a legittimare *ex ante* ogni forma di reddito minimo doppiamente condizionato, collocandolo dentro «un modello che possiamo ancora definire lavoristico, ma sulla base di una rinnovata nozione giuridica del lavoro, incentrata su un netto principio di laboriosità» ⁽²⁴⁾, sono gli stessi

⁽²²⁾ Cfr. E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell’ordinamento multilivello: una prospettiva giuslavoristica*, in *DLRI*, 2015, 147, 455-495, spec. 458 nota 13; secondo il quale: «si potrebbe dunque concludere per l’incostituzionalità del reddito minimo, per contrasto con gli art. 4, comma 2, e 38, comma 1, Cost.». *Contra* S. GIUBBONI, *Il reddito minimo garantito nel sistema di sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2014, 2, 149-168, spec. 152; secondo il quale l’introduzione di un reddito minimo garantito determinerebbe la definitiva consacrazione della dimensione universalistica ed inclusiva dell’assistenza sociale.

⁽²³⁾ Sul punto cfr. P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele*, cit., 670; secondo la quale la collocazione del reddito minimo doppiamente condizionato deve necessariamente essere fatta sulla base delle complessive caratteristiche che contraddistinguono, di volta in volta, la specifica prestazione solidaristica.

⁽²⁴⁾ Così P. BOZZAO, *Poveri lavoratori, nuovi bisogni e modelli universalistici di welfare: quali tutele*, cit., 671; *contra* G.G. BALANDI, *La collocazione costituzionale degli strumenti di sostegno al reddito*, cit., secondo il quale utilizzare la laboriosità come «criterio di identificazione del soggetto protetto è scarsamente discrezionale e quindi inutile. Da un lato finisce per coincidere con la nozione di cittadinanza “abile”, ovvero ad introdurre un *tertium genus* – tra gli “inabili” e i “laboriosi”: gli “abili” non disponibili al lavoro – dai confini quanto mai incerti. In questo modo si cerca di mantenere coerenti i lavoratori del 3.2 e del 38, forzando quest’ultimo. Ma quale è l’utilità di questa forzatura? La laboriosità mi pare più utilmente invocabile come

principi di solidarietà ed eguaglianza a sancirne la piena compatibilità con la Carta costituzionale ⁽²⁵⁾.

Il reddito di cittadinanza introdotto dal d.l. n. 4/2019, infatti, ricalcando lo schema del reddito minimo garantito, è finalizzato alla garanzia di un'esistenza libera e dignitosa per persone in condizioni di fragilità sociale ed economica, secondo i principi dell'universalismo selettivo, e appare senz'altro conforme all'aspirazione dei costituenti di liberazione universale dall'oppressione del bisogno, in quanto si tratta di una misura tesa a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la sua effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese ⁽²⁶⁾.

Anche la condizionalità ivi prevista, sebbene presenti alcuni profili di criticità, se sarà attuata evitando la logica esclusiva del *do ut des* e modulata come una misura promozionale di reinserimento sociale, diretta a rendere il beneficiario attivo, autonomo e indipendente grazie al proprio lavoro, può ritenersi *secundum constitutionem* in quanto dovrebbe rispondere all'idea costituzionale di cittadinanza tanto sotto il profilo del diritto (*ex art. 3, comma 2, Cost. di partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del paese*), quanto sotto il profilo del dovere (*ex art. 4, comma 2, Cost. di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società*) ⁽²⁷⁾.

Infine, il reddito di cittadinanza fissando una soglia imprescindibile di reddito garantita su tutto il territorio nazionale al di sotto della quale nessun cittadino deve scendere, indipendentemente dalle fonti di reddito "sottostanti", è certamente coerente con la previsione di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m, Cost. che affida alla competenza esclusiva dello Stato la definizione dei «livelli essenziali delle

criterio di condizionalità di prestazioni riferite alla collocazione nel mercato del lavoro».

⁽²⁵⁾ Per una ricostruzione del dibattito si v. M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in M. FERRARESI (a cura di), *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, Giappichelli, 2018, 10-19.

⁽²⁶⁾ Cfr. C. TRIPODINA, *op. cit.*, 17.

⁽²⁷⁾ Cfr. C. TRIPODINA, *op. cit.*, 18.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁽²⁸⁾.

3. Luci e ombre di una normativa complessa

Assodata la compatibilità costituzionale del reddito di cittadinanza con il principio lavoristico fondativo dello Stato sociale, è giunto il momento di analizzare più nel dettaglio la tenuta definitoria della misura rispetto alle sue complesse regole di funzionamento⁽²⁹⁾. Nel far ciò si vaglierà la disciplina alla luce di cinque aspetti irrinunciabili che dovrebbero essere alla base di un virtuoso modello nazionale di reddito minimo garantito⁽³⁰⁾:

1. **Adeguatezza:** il reddito deve essere “adeguato” al fine di garantire una vita libera e dignitosa per tutti, il che vuol anche dire che lo scopo prioritario dell’istituto non è il reinserimento lavorativo a qualunque costo, ma la garanzia di una sostanziale autodeterminazione del soggetto nelle sue scelte anche occupazionali. Corollario di questo principio è che il target deve comprendere non solo i disoccupati e le persone in cerca di prima

⁽²⁸⁾ Cfr. S. BUOSO, *Inclusione sociale, livelli di governo, strumenti d'intervento*, in *LD*, 2018, 4, 589-611, spec. 593; secondo la quale «la connessione tra art. 117 comma 2 lett. m) e art. 3 co. 2 Cost. fa sì, poi, che i livelli essenziali fungano non solo da limite alle scelte politiche delle autonomie territoriali ma anche da propulsore dell'eguagliamento sostanziale tra ambiti territoriali, qualora la situazione di partenza veda una forte disparità di fatto nell'erogazione delle prestazioni». Sul punto cfr. anche C. TUBERINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, BUP, 2008, spec. 35.

⁽²⁹⁾ Per una panoramica descrittiva puntuale della complessa disciplina del d.l. n. 4/2019 si rinvia a G. CAZZOLA, *Il Reddito di cittadinanza*, in *il Lavoro nella giurisprudenza*, 2019, 5, 446-460.

⁽³⁰⁾ I seguenti cinque punti sono ripresi dalla campagna sul “reddito di dignità” della Rete dei numeri pari. Per un'illustrazione approfondita di essi si rinvia a G. BRONZINI, *Il diritto a un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, cit.; ID., *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, in *Volerelaluna.it*, <https://volerelaluna.it/talpa11/2019/02/11/il-reddito-di-cittadinanza-una-tappa-per-un-nuovo-welfare-e-lautoderminazione-delle-persone/?print=pdf>. Per una analisi comparata dei diversi modelli europei di reddito minimo garantito cfr. M. BALDINI, G. BUSILACCHI, G. GRILLO, *Da politiche di reddito minimo a sistemi integrati nel contrasto alla povertà? Un'analisi di dieci paesi europei*, in *RDSS*, 2018, 2, 189 ss.

- occupazione ma anche i *working poor* il cui reddito è insufficiente, affiancando l'erogazione monetaria con forme di reddito indiretto come la tariffazione sociale per servizi primari e aiuti per la casa.
2. Individualità: l'individualità del beneficio è espressamente prescritta dall'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nella locuzione "ognuno", non è dunque ammissibile che soggetti senza reddito, ma in famiglie in cui esistono risorse sufficienti, siano abbandonati alla carità familiare. Questo è un principio generale che può essere adattato o modulato sulla base anche delle risorse disponibili.
 3. Condizionalità: il collegamento tra politiche di garanzia del reddito e politiche occupazionali e l'eventuale condizionamento del sostegno reddituale non può costringere il soggetto ad accettare occasioni di lavoro non "congrue", non coerenti con il bagaglio professionale formale o informale della persona e comunque non contrattualizzate e a carattere precario.
 4. Percorsi di reinserimento: ogni forma di condizionamento o di obbligo (ad esempio la frequentazione di corsi di formazione) non deve mortificare la dignità dei soggetti e deve essere finalizzata a rafforzare gli spazi di autodeterminazione individuale e non a raggiungere risultati occupazionali.
 5. Selezione dei beneficiari: l'erogazione del sussidio va garantita secondo criteri non discriminatori a tutti i residenti stabili sul territorio italiano.

Per quanto concerne l'adeguatezza, l'ammontare del beneficio (sia nella forma di Reddito di cittadinanza che in quella di Pensione di cittadinanza) rappresenta un elemento di notevole importanza in grado di offrire una copertura significativa a molto milioni di persone in povertà assoluta. Esso è parametrato su dodici mensilità e consiste in importo monetario variabile a seconda del numero dei componenti del nucleo familiare, erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica (Carta RdC). Ai sensi dell'articolo 3, il RdC è composto da:

- un'integrazione del reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro annui per un singolo; (7.560 in caso di pensione di cittadinanza) riparametrata sulla base della composizione del nucleo familiare per mezzo della scala di equivalenza (pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare, incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente

maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1);

- un'integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione in locazione, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto di locazione (come dichiarato a fini ISEE), fino ad un massimo di euro 3.360 annui (1.800 se il nucleo risiede in casa di proprietà per la quale sia stato concesso un mutuo o in caso di pensione di cittadinanza).

Quindi, l'importo dell'integrazione annua dovuta si ottiene sottraendo il proprio reddito familiare dal reddito familiare massimo (determinato sulla base della composizione del proprio nucleo familiare e dei predetti parametri della scala di equivalenza) e aggiungendo l'eventuale canone di locazione annuo o il mutuo (entro i suddetti limiti massimi). Inoltre, il nucleo che gode del RdC verrà ammesso alle tariffazioni scontate per luce e gas. La Carta RdC permette di soddisfare le esigenze previste per la carta acquisti, nonché di effettuare prelievi di contante entro un limite mensile non superiore a 100 euro per un individuo singolo (moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza determinato in base alla composizione del nucleo familiare), nonché di effettuare un bonifico mensile in favore del locatore indicato nel contratto di locazione ovvero dell'intermediario che ha concesso il mutuo nel caso di nuclei familiari residenti in abitazione in locazione o in proprietà.

Il beneficio economico del Reddito di cittadinanza (RdC) è esente da pagamento dell'IRPEF e non può essere inferiore a 480 euro annui, cifra che costituisce pertanto il valore minimo del beneficio sotto il quale non è possibile scendere (nel senso che anche qualora, dall'applicazione dei suddetti parametri, risultasse un beneficio di importo inferiore, comunque questo sarebbe portato al suddetto valore minimo); non può essere superiore ad una soglia di 9.360 euro annui, moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza e ridotta per il valore del reddito familiare. Il RdC decorre dal mese successivo a quello della richiesta e il suo valore mensile è pari ad un dodicesimo del valore su base annua. Mentre il RdC è attribuito alla famiglia ed erogato al componente richiedente, la Pensione di cittadinanza è suddivisa in parti uguali tra i componenti del nucleo familiare.

Il beneficio economico del RdC è riconosciuto per il periodo durante il quale il beneficiario si trova in una delle condizioni previste per avere

diritto all'accesso e, comunque, per un periodo continuativo non superiore ai diciotto mesi. Il RdC può essere rinnovato un numero illimitato di volte, previa sospensione della sua erogazione per un periodo di un mese prima di ciascun rinnovo. La sospensione non opera nel caso della Pensione di cittadinanza. Vengono poi disciplinati i casi di interruzione della fruizione del beneficio. In particolare: - se l'interruzione dipende da ragioni diverse dall'applicazione di sanzioni, il beneficio può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto; - se l'interruzione dipende dal maggior reddito derivato da una variazione della condizione occupazionale e sia decorso almeno un anno nella nuova condizione, l'eventuale successiva richiesta del beneficio equivale a prima richiesta. Oltre a specificare che il beneficio è ordinariamente fruito entro il mese successivo a quello di erogazione, viene demandata ad apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, da adottarsi entro tre mesi dall'entrata in vigore del decreto) la definizione delle modalità con cui, mediante il monitoraggio dei soli importi complessivamente spesi e prelevati sulla Carta RdC, si verifica la fruizione del suddetto beneficio, le possibili eccezioni, nonché le altre modalità attuative. Vengono, inoltre, previste delle penalizzazioni nel caso in cui il beneficio non sia speso interamente: dal mese successivo alla data di entrata in vigore del suddetto decreto ministeriale, l'ammontare di beneficio non speso ovvero non prelevato (ad eccezione di arretrati) è sottratto, nei limiti del 20% del beneficio erogato, nella mensilità successiva a quella in cui il beneficio non è stato interamente speso; attraverso una verifica in ciascun semestre di erogazione, è comunque decurtato dalla disponibilità della Carta RdC l'ammontare complessivo non speso ovvero non prelevato nel semestre (fatta eccezione per una mensilità di beneficio riconosciuto).

La rigidità delle regole di spesa e la forte limitazione del risparmio sono certamente discutibili e rischiano di porsi in aperto contrasto con i principi di dignità e libertà dei beneficiari ⁽³¹⁾.

⁽³¹⁾ Cfr. G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, cit., 61; secondo la quale «violano la dignità (oltre che la libertà) le previsioni che impediscono l'accumulazione di un risparmio mensile per le spese, anche "superflue", come un

Al di là delle criticità segnalate, dal punto di vista dell’adeguatezza il sostegno al reddito previsto dal d.l. 4/2019 è tutt’altro che banale e può costituire, soprattutto nelle zone del Mezzogiorno dove il costo della vita è più basso, una risposta vera per la fuoriuscita di molti individui dalla povertà. Prova ne è che le famiglie numerose potranno arrivare a godere di un beneficio massimo di 1.330 euro. L’obiezione in base alla quale l’importo del beneficio è troppo alto e rischia di tradursi in un disincentivo al lavoro rappresenta la migliore prova dell’adeguatezza del beneficio e della sua capacità di restituire, seppur solo in parte, ai beneficiari la possibilità di rifiutare lavori indecenti e/o sottopagati. Da questo punto di vista la misura, integrando il reddito del nucleo familiare a prescindere dallo stato di disoccupazione e dunque rivolgendosi anche ai *working poor*, va nella giusta direzione e permette di fare un primo ma importante passo per emancipare i beneficiari dalla condizione di bisogno e dal ricatto di un lavoro a qualunque costo⁽³²⁾.

Certamente più problematico e discutibile è la declinazione della misura in rapporto al principio di individualità. Il RdC non è, infatti, una misura su base individuale come verrebbe l’art. 34 della Carta di Nizza, posto che i requisiti reddituali patrimoniali e di disponibilità di beni durevoli di accesso al beneficio sono parametrati sul reddito familiare.

Per quanto concerne i requisiti reddituali e patrimoniali, l’articolo 2 del d.l. 4/2019, prescrive che il nucleo familiare debba possedere cumulativamente:

- 1) un valore dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) inferiore a 9.360 euro. Il parametro della scala di equivalenza è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1; “ovvero sino ad un massimo di 2,2 nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti

dono, o di avere tutto il contante necessario per poter scegliere di fare acquisti al mercato sotto casa, e non necessariamente in una catena di supermercati con *card*».

⁽³²⁾ Si esprime in tal senso con riguardo all’adeguatezza del beneficio anche G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l’autodeterminazione delle persone*, cit., § 4.

- in condizione di disabilità grave o non autosufficienza come definita ai fini ISEE”;
- 2) un valore del patrimonio immobiliare, come definito a fini ISEE, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a una soglia di euro 30.000;
 - 3) un valore del patrimonio mobiliare, in Italia e all'estero, come definito a fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni figlio successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di euro 5.000 per ogni componente con disabilità e di euro 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficiente come definita a fini ISEE, presente nel nucleo;
 - 4) un valore del reddito familiare inferiore ad una soglia di euro 6.000 annui moltiplicata per il corrispondente parametro della scala di equivalenza. La predetta soglia è incrementata ad euro 7.560 ai fini dell'accesso alla Pensione di cittadinanza. La soglia è incrementata a 9.360 euro nei casi in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, come da dichiarazione sostitutiva unica ai fini ISEE.

I requisiti concernenti il risparmio (patrimoni mobiliare) e la seconda casa (patrimonio immobiliare) sono draconiani e rischiano, se non corretti, di escludere irrazionalmente dal beneficio nuclei che, pur possedendo un minimo di patrimonio mobiliare e immobiliare, si trovano in seria difficoltà. Tale scelta legislativa non sembra in linea con gli orientamenti europei in materia di reddito minimo garantito che prescrivono una tutela specifica nel caso di “spese impreviste”⁽³³⁾.

Con riferimento al requisito della disponibilità di beni durevoli è previsto che ai fini dell'accesso al beneficio: nessun componente del nucleo familiare deve essere intestatario a qualunque titolo o avere piena disponibilità di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti, fatti salvi gli autoveicoli e i motoveicoli per cui è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità ai sensi della disciplina vigente.

⁽³³⁾ Rileva tale criticità G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza: una tappa per un nuovo welfare e l'autodeterminazione delle persone*, cit., § 4.

Inoltre, nessun componente deve essere intestatario a qualunque titolo o averne piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto. Nel caso di nuclei familiari che abbiano tra i componenti soggetti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie - fatte salve le dimissioni per giusta causa - nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, l'esclusione dal RdC viene limitata al componente disoccupato che abbia presentato le dimissioni volontarie, riducendo nella misura di 0,4 punti il parametro della scala di equivalenza. Il RdC è compatibile con il godimento della NASpI, di cui all'art. 1 del D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, e di ogni altro strumento di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria.

Nonostante l'apprezzabile compatibilità del RdC con l'indennità di disoccupazione, la non individualità della misura produce preoccupanti effetti distorsivi in rapporto agli obblighi di attivazione del nucleo. Infatti, se si può comprendere che tutti i componenti “occupabili” del nucleo familiare siano coinvolti in politiche di attivazione ispirate al principio di condizionalità, è discutibile che la violazione del principio da parte di uno solo dei componenti si ripercuota negativamente sull'intero nucleo (con la decadenza dal beneficio) in contrasto con il principio della responsabilità individuale. Il che è ancor più evidente quando il Rdc si aggiunga a Naspi o Dis-Coll con i quali è compatibile: nonostante la sua diversa natura rispetto a tali strumenti (assistenziale e non previdenziale), quando emerge come strumento di politica attiva del lavoro, sottoposto ad analoghe, pur se non identiche logiche di condizionalità, il Rdc dovrebbe soggiacere ad un'analogha disciplina fondata su di un profilo di responsabilità individuale. Il fatto che l'inerzia di un membro del nucleo familiare vanifichi il rigoroso impegno con cui un altro membro sta seguendo il percorso di avviamento al lavoro è ancor più paradossale considerando che si tratta di un percorso personalizzato (il Patto per il lavoro equivale al Patto di servizio personalizzato di cui all'art. 20, d.lgs. n. 150/2015) e che l'erogazione del Rdc è suddivisa – presumibilmente in parti uguali – per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare ⁽³⁴⁾.

⁽³⁴⁾ Così P. PASCUCCI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, cit.; secondo il quale costituisce «un'irragionevole disparità di trattamento contraria all'art. 3 Cost. il fatto che, a differenza dei beneficiari di trattamenti di disoccupazione, un percettore di Rdc perda il trattamento pur

Tale disciplina sanzionatoria è certamente in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione e necessita di un ripensamento. L'auspicio è che l'emanazione del previsto decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (da adottarsi di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sei mesi dall'entrata in vigore del d.l. 4/2019) di definizione delle modalità di erogazione del RdC suddiviso per ogni singolo componente maggiorenne del nucleo familiare a decorrere dal nuovo affidamento del servizio di gestione della Carta RdC possa essere l'occasione per una correzione dell'apparato sanzionatorio e del suo operare.

Per quanto concerne la condizionalità, questa è disciplinata nell'articolo 4, del d.l. 4/2019, il quale prevede l'obbligo per i beneficiari di seguire un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo (Patto per il lavoro), per chi può lavorare, e all'inclusione sociale (Patto per l'inclusione sociale), per chi non può lavorare, percorsi seguiti rispettivamente dai centri per l'impiego e dai servizi sociali dei Comuni.

I soggetti immediatamente occupabili sottoscrittori del Patto per il lavoro sono tenuti ai seguenti adempimenti: a) collaborare con l'operatore addetto alla redazione del bilancio delle competenze, ai fini della definizione del Patto per il lavoro; b) accettare espressamente gli obblighi e rispettare gli impegni previsti nel Patto per il lavoro. In particolare, sono tenuti a: 1) registrarsi sull'apposita piattaforma digitale, e consultarla quotidianamente quale supporto nella ricerca del lavoro; 2) svolgere ricerca attiva del lavoro, secondo le modalità definite nel Patto per il lavoro, che, comunque, individua il diario delle attività che devono essere svolte settimanalmente; 3) accettare di essere avviato ai corsi di formazione o riqualificazione professionale, ovvero progetti per favorire l'auto-imprenditorialità, secondo le modalità individuate nel Patto per il lavoro, tenuto conto del bilancio delle competenze, delle inclinazioni professionali o di eventuali specifiche propensioni; 4) sostenere i colloqui psicoattitudinali e le eventuali prove di selezione finalizzate all'assunzione, su indicazione dei servizi competenti e in attinenza alle competenze certificate; 5) accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue; in caso di rinnovo del

rispettando le regole solo per la violazione di un altro membro del suo nucleo familiare».

beneficio deve essere accettata, a pena di decadenza dal beneficio, la prima offerta utile di lavoro congrua.

La congruità dell'offerta di lavoro è disciplinata dal comma 8 dell'articolo 4 ed è modulata anche in base alla durata di fruizione del beneficio del RdC e al numero di offerte rifiutate. In particolare, è definita congrua un'offerta con le caratteristiche seguenti: a) nei primi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro cento chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario o comunque raggiungibile in cento minuti con i mezzi di trasporto pubblici, se si tratta di prima offerta, ovvero entro duecentocinquanta chilometri di distanza se si tratta di seconda offerta, ovvero ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; b) decorsi dodici mesi di fruizione del beneficio, è congrua un'offerta entro duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario nel caso si tratti di prima o seconda offerta, ovvero ovunque collocata nel territorio italiano se si tratta di terza offerta; c) in caso di rinnovo del beneficio è congrua un'offerta ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta; d) esclusivamente nel caso in cui nel nucleo familiare siano presenti componenti con disabilità, come definita a fini ISEE, non operano le previsioni di cui alla lett. c) e in deroga alle previsioni di cui alle lettere a) e b), con esclusivo riferimento alla terza offerta, indipendentemente dal periodo di fruizione del beneficio, l'offerta è congrua se non eccede la distanza di duecentocinquanta chilometri dalla residenza del beneficiario. Nel caso in cui sia accettata una offerta collocata oltre duecentocinquanta chilometri di distanza dalla residenza del beneficiario, il medesimo continua a percepire il beneficio economico del RdC, a titolo di compensazione per le spese di trasferimento sostenute, per i successivi tre mesi dall'inizio del nuovo impiego, incrementati a dodici mesi nel caso siano presenti componenti di minore età ovvero componenti con disabilità, come definita a fini ISEE.

Per quanto concerne gli altri parametri definatori dell'offerta di lavoro congrua la norma fa rinvio ai criteri individuati ai sensi dell'art. 25 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 così come specificati dal D.M. 10 aprile 2018, n. 42, relativamente alla coerenza con i profili professionali, alla tipologia contrattuale e alla misura della retribuzione proposta. Con riferimento alle tipologie contrattuali il D.M. 42/2018 precisa che l'offerta di lavoro è congrua se ricorrono contestualmente i seguenti requisiti: a) si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo

indeterminato oppure determinato o di somministrazione di durata non inferiore a tre mesi; b) si riferisce a un rapporto di lavoro a tempo pieno o con un orario di lavoro non inferiore all'80% di quello dell'ultimo contratto di lavoro; c) prevede una retribuzione non inferiore ai minimi salariali previsti dai contratti collettivi di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015. Per quanto riguarda l'entità della retribuzione dell'offerta di lavoro congrua essa deve prevedere una retribuzione di almeno 858 euro (superiore di almeno il 10% rispetto al beneficio massimo fruibile da un solo individuo, inclusivo della componente ad integrazione del reddito dei nuclei residenti in abitazione in locazione).

Stante la compatibilità delle indennità generali di disoccupazione con il RdC è ragionevole interpretare la norma nel senso che il percorso di attivazione del beneficiario di Naspi e percettore di RdC sia esclusivamente governato dal regime di condizionalità contenuto nel Patto per il lavoro⁽³⁵⁾.

Analizzando la complessa disciplina della condizionalità nel suo insieme è certamente apprezzabile lo sforzo di coniugare il reinserimento lavorativo con alcune tutele minime, soprattutto di carattere retributivo, poste a presidio della congruità dell'offerta che dovrebbero spingere il beneficiario a non accettare un qualsiasi lavoro ma a poter ambire a un lavoro decente. Nonostante ciò, il legislatore sembra aver accolto una versione di reddito minimo troppo "lavoristica" incentrata più su logiche di *workfare* piuttosto che di affrancamento dalla povertà e dalla condizione di bisogno.

La medesima logica emerge in maniera ancora più chiara nella disciplina dei percorsi di reinserimento e, in particolare, nella previsione di cui al comma 15 dell'articolo 4 concernente l'obbligo di partecipare a progetti utili alla collettività. Nello specifico è prescritto che, in coerenza con il profilo professionale del beneficiario, con le competenze acquisite in ambito formale, non formale e informale, nonché in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il centro per l'impiego ovvero presso i servizi dei comuni, il beneficiario è tenuto ad offrire nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei comuni, utili

⁽³⁵⁾ Propende per questa interpretazione P. PASCUCCI, *Reddito di cittadinanza e politiche attive del lavoro*, in *Menabò di Etica ed Economia*, cit.

alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il medesimo comune di residenza, mettendo a disposizione un numero di ore compatibile con le altre attività del beneficiario e comunque non inferiore al numero di otto ore settimanali, aumentabili fino a un numero massimo di sedici ore complessive settimanali con il consenso di entrambe le parti. Tale previsione appare inutile e mortificante per i percettori di reddito e sembra ricalcare una visione stigmatizzante della povertà, che colpevolizza il povero obbligandolo a prestare forme di lavoro gratuito che riecheggiano i lavori socialmente utili, già dichiarati illegittimi dalla Corte di Giustizia⁽³⁶⁾.

Infine, il punto più dolente dell'intera disciplina è quello che riguarda il requisito della residenza per l'accesso al beneficio. Il requisito dei dieci anni di residenza in Italia, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo, è una malcelata forma di discriminazione indiretta. Infatti, la condizione di residenza di cinque anni per l'accesso al reddito minimo della Provincia di Bolzano è già stata dichiarata discriminatoria e in violazione dell'art. 21 della Carta di Nizza dalla Corte di giustizia nella sentenza *Kamberaj*⁽³⁷⁾. Tale orientamento, del resto, pare consolidato anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale ha più volte statuito che lo *status* di cittadino è *ex se* insufficiente ad assicurare erogazioni privilegiate di servizi sociali rispetto allo straniero legalmente residente da lungo periodo. Pur riconoscendo che le politiche sociali possono richiedere un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla semplice residenza⁽³⁸⁾, la Corte ha circoscritto la discrezionalità del legislatore entro i limiti di ragionevolezza e non arbitrarietà⁽³⁹⁾, giudicando illegittime le disposizioni che richiedevano una permanenza nel territorio

⁽³⁶⁾ Cfr. C. Giust., *Fenoll*, C-316/13, EU:C:2015:200; C. Giust., *Betriebstrat der Ruhlandklinik GmbH*, C-216/15, EU:C:2016:883; C. Giust., *O'Brien*, C-393/10, EU:C:2012:110; C. Giust., *Sibilio*, C-157/11, EU:C:2012:148.

⁽³⁷⁾ Cfr. C. Giust., *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012: 233.

⁽³⁸⁾ Cfr. C. Cost., sent., n. 432/2005; C. Cost., ord., n.32/2008.

⁽³⁹⁾ Cfr. C. cost. n. 222/2013; C. cost. n. 133/2013; C. cost. n. 40/2011. In dottrina, v. M. MCBRITTON, *Migrazioni economiche e ordinamento italiano: una prospettiva giuslavoristica*, Cacucci, 2017, spec. cap. III.

ampiamente superiore a quella necessaria all'ottenimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo (5 anni) ⁽⁴⁰⁾.

Ad aggravare tale criticità è intervenuta la l. 26/2019 di conversione del d. l. 4/2019, la quale ha introdotto un ulteriore requisito d'accesso per la fruizione del beneficio da parte di cittadini non appartenenti alla UE, prescrivendo una certificazione rilasciata dalla competente autorità del proprio Paese d'origine tradotta in italiano e legalizzata dall'autorità consolare italiana, che provi i requisiti reddituali e patrimoniali necessari per accedere al RdC. Le uniche eccezioni a tale adempimento sono costituite dai cittadini extra UE aventi lo *status* di rifugiato politico, da eventuali diverse disposizioni previste da convenzioni internazionali e in caso di oggettiva impossibilità di reperire le certificazioni presso gli Stati di provenienza, rinviandosi a un decreto ministeriale la disciplina di dettaglio ⁽⁴¹⁾.

In tale contesto, e questa è forse la distorsione più forte dell'impianto normativo, la cittadinanza lungi dal tradursi in una nozione inclusiva di insieme di membri di una comunità politica ⁽⁴²⁾ viene utilizzata in termini escludenti e di privilegio per i possessori dello *status civitatis*.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. C. cost., sent., n. 106/2018, con la quale la Corte è intervenuta a censurare una legge regionale della Liguria che prevedeva un periodo di residenza di 10 anni nel territorio della regione per il migrante intenzionato ad accedere all'assegnazione di un alloggio popolare, per irragionevolezza e mancanza di proporzionalità *ex art. 3 Cost.* In proposito, va richiamato anche l'orientamento della Corte di Giustizia, secondo cui il principio di non discriminazione (art. 21 Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE) risulta violato non solo in presenza di palesi discriminazioni basate sulla cittadinanza, ma anche in presenza di qualsiasi forma di discriminazione dissimulata che, mediante il ricorso ad altri criteri distintivi, produca, in pratica, lo stesso risultato.

⁽⁴¹⁾ Su tale aspetto cfr. M. TUFO, *Il Reddito di cittadinanza dopo la conversione del D.L. n. 4/2019: ancora ombre sul principio di uguaglianza*, in *Diritto&Lavoro flash*, 2019, 3, 13-15.

⁽⁴²⁾ Cfr. P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Il Mulino, 2017; il quale parla di reddito di cittadinanza come sinonimo di reddito di base per definire un «un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri su base individuale senza controllo delle risorse né esigenza di contropartite».

4. Considerazioni conclusive

Nonostante le molte criticità segnalate, che allontanano il nostrano Reddito di cittadinanza da un virtuoso modello di reddito minimo garantito di stampo europeo, il d.l. n. 4/2019 ha indubbiamente il pregio di introdurre una misura di contrasto alla povertà diretta a una platea più ampia di quella destinataria del ReI.

Tale pregio, tuttavia, è temperato dalla complessa e macchinosa disciplina attuativa, la quale pare aver creato un istituto bi-fronte e strutturalmente ambivalente: da un lato un sostegno alla povertà (un “reddito di inclusione” rafforzato), dall’altro una indennità di disoccupazione di tipo nuovo, estesa anche ai senza-lavoro cioè a chi non essendo mai entrato nel mercato del lavoro regolare o avendo avuto esperienze di lavoro irregolari non ha comunque i requisiti per usufruire della Naspi, che riguarda, come è noto, chi ha avuto una precedente esperienza lavorativa⁽⁴³⁾.

Il giudizio su tale istituto si giocherà allora sull’operatività concreta della condizionalità e sugli esiti della attivazione verso il lavoro dei percettori. In tale contesto banchi di prova saranno certamente l’effettiva messa a regime delle piattaforme per l’attivazione e la gestione dei Patti (SIUPL e SIUSS) e la costruzione della “anagrafe” dei percettori di RdC. Tali strumenti, se implementati, potrebbero costituire un utile patrimonio di riferimento per la programmazione di politiche pubbliche.

In conclusione, il successo o il fallimento del reddito di cittadinanza non sarà giocato sulla sua capacità di stimolare la crescita di domanda di lavoro, che non dipende da politiche meramente redistributive del reddito e neppure dal miglioramento dei possibili incroci tra domanda e offerta ma da un più ampio raggio di politiche pubbliche di impronta neo-keynesiana, ma dalla sua capacità di contrastare forme di lavoro povero, gratuito o semi-servile ed arrestare la spirale di competizione al ribasso tra aspiranti lavoratori.

Nella stagione della competizione globale e del capitalismo cognitivo, solo una misura redistributiva idonea a riequilibrare i rapporti di potere

⁽⁴³⁾ Si esprime in questi termini L. MARIUCCI, *L’ambivalenza del reddito di cittadinanza che non dà nuovo lavoro*, in *Strisciarossa.it*, su <http://www.strisciarossa.it/lambivalenza-di-quel-cosiddetto-reddito-di-cittadinanza-che-non-attiva-nuovo-lavoro/>.

nell'accesso al mercato del lavoro, sottraendo il lavoratore dalla pressione del bisogno estremo, può credibilmente corroborare e rafforzare l'impegnativo programma costituzionale per il quale nel lavoro che munisce di fondamento la Repubblica non vi è alcuno spazio per un assorbimento della vita nel lavoro e del lavoro nell'economia. L'affrancamento dal bisogno è, dunque, una tappa indispensabile per riappropriarsi della nozione costituzionale di lavoro come «mezzo necessario all'esplicarsi della personalità»⁽⁴⁴⁾.

Abstract

Il c.d. “reddito di cittadinanza”: luci ed ombre della via italiana al reddito minimo garantito

Obiettivi: L'articolo analizza la recente disciplina del reddito di cittadinanza introdotta dal d.l. 4/2019. **Metodologia:** analisi empirica e sistematica alla luce dell'ordinamento italiano ed europeo. **Risultati:** analizzare la tenuta definitoria del reddito di cittadinanza rispetto alla sua complessa disciplina di funzionamento ed indagare la compatibilità e ammissibilità di tale misura rispetto al fondamento lavoristico del nostro Stato sociale. **Limiti e implicazioni:** il saggio intende contribuire al dibattito scientifico ed accademico sull'evoluzione del sistema di welfare. **Originalità:** Stringente attualità del tema.

Parole chiave: Reddito di cittadinanza; Welfare State, Condizionalità, Uguaglianza.

“Reddito di cittadinanza”: lights and shadows of the Italian way of guaranteed minimum income

Purpose: The article analyses the new discipline of Italian guaranteed minimum income adopted by d.l. 4/2019. **Methodology:** empirical and systematic analysis according to Italian and European law **Findings:** analyse the Italian guaranteed minimum income in relation to the operating discipline and investigate the compatibility of the measure with the labour matter of the welfare state. **Research limitations/implications:** the essay wants to contribute to the scientific and academic debate on the evolution of the Italian welfare system. **Originality:** topical issue.

Keywords: Italian guaranteed minimum income, Welfare State, Active policies, Equality.

⁽⁴⁴⁾ Così C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in *Comm. Cost. Branca*, continuato da A. PIZZORUSSO, Zanichelli, 1975, 16.

Osservatorio internazionale e comparato

La renta básica en España como mecanismo de adaptación a los cambios tecnológicos y a la crisis climática

*Henar Álvarez Cuesta**

Sommario: **1.** Los efectos de la digitalización y la automatización en el empleo. – **2.** Los efectos del cambio climático en el mundo laboral. – **3.** La renta básica (universal) como posible respuesta a los problemas planteados.

1. Los efectos de la digitalización y la automatización en el empleo

El cambio climático y la digitalización de la economía son los dos desafíos más importantes que se han de abordar a nivel mundial en los próximos años, y ambos acarrearán consecuencias desde la perspectiva del Derecho Social, en particular, por cuanto aquí importa, supondrán (lo están haciendo ya) un terremoto (de mayor o menor escala) en el empleo.

La primera de las consecuencias, la más difundida y admonitoria, como en todas las revoluciones industriales, es la falta de trabajo y consiguiente desempleo de un número más o menos trágico de trabajadores. No han faltado estudios, con mayor o menor fundamento, que vaticinan el apocalipsis del trabajo, el fin de los trabajadores y el advenimiento de una era robotizada; al tiempo, otros dibujan un mundo ideal donde los robots realizan todo el trabajo penoso y repetitivo, mientras los humanos se ocupan del creativo e intelectual⁽¹⁾.

A continuación, cabe presentar diversos escenarios (irreales, posibles o probables) del volumen de empleo perdido a consecuencia de los

* *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León (España).*

(1) Siguiendo a H. ÁLVAREZ CUESTA, *El futuro del trabajo vs. el trabajo del futuro*, Coruña (Colex), 2017.

cambios tecnológicos que la industria 4.0 lleva aparejados, pero siempre teniendo presente que la historia precedente indica que comprender las reconfiguraciones y readaptaciones de las relaciones de trabajo requiere ir más allá de afirmaciones simplistas ⁽²⁾ y en clave numérica.

La mayoría de los estudios concuerdan con las causas de este “desempleo tecnológico”: aquel en el que se produce un desfase temporal entre la pérdida de empleo y la reinversión de los beneficios producidos por la mejora de la eficiencia provocada por el *big data*, impresión 3D, inteligencia artificial, *cloud computing*..., se transforme en generación de actividad y de empleo ⁽³⁾. La subida de los costes laborales junto a la explosión del mercado robótico puede conllevar que sea mejor “inversión” la sustitución de aquellos por estos y no faltan informes que recomienden a las empresas analizar cuáles se pueden automatizar ⁽⁴⁾.

La variación estriba en el número de puestos a perder: el Foro de Davos alerta que hasta 2020 se destruirán 7 millones de empleos en las principales 17 economías; un estudio de la Universidad de Oxford “profetiza” que desaparecerán 700 profesiones ⁽⁵⁾; la firma norteamericana Merrill Lynch también se ha sumado al “roboapocalipsis” laboral y ha publicado un informe que apuntaba a que en 2025 las máquinas realizarían el 45% de las tareas de fabricación, un porcentaje que actualmente se sitúa en sólo el 10% ⁽⁶⁾; otras previsiones afirman que en las próximas décadas se habrán destruido el 40% de los puestos de trabajo existentes en la actualidad,

⁽²⁾ B. BERGVALL-KÅREBORN, D. HOWCROFT, *Amazon Mechanical Turk and the commodification of labour*, en *New Technology, Work and Employment*, 2014, 29-213. Un análisis cronológico de las variaciones en el empleo y las causas en T. BERGER, C.B. FREY, *Digitalisation, reindustrialisation and the future of work*, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 2016, 193.

⁽³⁾ M. ALBIZU, *El futuro del empleo industrial (I): la adaptación al 4.0 del tejido industrial*, <https://deldesarrollolocalyotrosdemonios.wordpress.com/2016/11/02/el-futuro-del-empleo-industrial-i-la-adaptacion-al-4-0-del-tejido-industrial/>.

⁽⁴⁾ AA.VV., *World Economic Forum White Paper Digital Transformation of Industries*, 2016, 5.

⁽⁵⁾ C. MOLINA NAVARRETE, *¿El futuro del trabajo, trabajo sin futuro?. Los ‘mitos finalistas’ en la era digital del ‘neomercado’*, en *RDTSS (CEF)*, 2017, 408, 8.

⁽⁶⁾ http://about.bankofamerica.com/en-us/what-guides-us/driving-responsible-growth.html#fbid=ebMHku_RWD4.

atendido a sus características y a la posibilidad de que sean sustituidos por robots o por la automatización de sus tareas ⁽⁷⁾.

Sin embargo, los estudios establecen diferencias respecto al grado de afectación por ocupaciones y países. Por ejemplo, “alrededor del 47 % del empleo total en los Estados Unidos tenía un alto riesgo de desaparecer en un periodo de 10 o 20 años, debido a la automatización” ⁽⁸⁾. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Austria, Alemania y España serán los países más afectados por la revolución robótica. La 4ª Revolución Industrial permitirá sustituir a un 12% de los empleados en estos tres países, frente a un 9% de media de la OCDE ⁽⁹⁾. Con datos de enero 2016, “en el conjunto de la OCDE, el 57% de los empleos son susceptibles a automatización, cifra que aumenta al 69% en el caso de la India y al 77% en China” ⁽¹⁰⁾.

En España, las estimaciones efectuadas por el Instituto Global McKinsey (que analiza el impacto de la automatización en 54 países) considera que existen un total de 8,7 millones de empleo son susceptibles de ser automatizados ⁽¹¹⁾. De tomar como referente el ejemplo interno, “las consecuencias de sumar a un presente gris, cuando menos, un futuro incierto en el empleo, se trasladarán sobre el conjunto de la sociedad en forma de incremento de las desigualdades económicas y sociales, pobreza y debilitamiento de la cohesión social” ⁽¹²⁾.

⁽⁷⁾ J. ARAGÓN, *Notas sobre ¿una nueva revolución industrial?. Economía digital y trabajo*, cit., 17, citando a C.B. FREY, M.A. OSBORNE, *The future of employment: how susceptible are Jobs to computerisation?*, http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, 2013.

⁽⁸⁾ C.B. FREY, M.A. OSBORNE, *The future of employment: how susceptible are Jobs to computerisation?*, cit.

⁽⁹⁾ M. ARNTZ, T. GREGORY, U. ZIERAHN, *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*, in *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 2016, 189.

⁽¹⁰⁾ C.B. FREY, M.A. OSBORNE, *Technology at Work v2.0: The future is not what it used to be*, <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/publications/view/2092>, 2016. Sobre la robotización en distintos países, I. Nübler, *New technologies: A jobless future or a golden age of job creation?*, en *International Labour Office*, noviembre 2016, 14.

⁽¹¹⁾ <http://public.tableau.com/profile/mckinsey.analytics#!/vizhome/InternationalAutomation/WhereMachinesCanReplaceHumans>

⁽¹²⁾ UGT/CC.OO., *El futuro del trabajo que queremos*, 2017, 6.

Por profesiones, “los trabajos manuales y repetitivos serán los que tendrán mayor probabilidad de ser reemplazados por máquinas”⁽¹³⁾, es decir, que afectará más a las ocupaciones menos cualificadas⁽¹⁴⁾. Dicho de otro modo, aquellos trabajos más creativos presentarán mayor resistencia a ser sustituidos por robots; según datos referidos al Reino Unido, el 87% de los empleados altamente creativos tienen un riesgo bajo o ninguno de ser automatizados, comparados con el 40% de ocupaciones en el mismo nivel de peligro del total⁽¹⁵⁾. Así, “la digitalización es capaz de automatizar profesiones cualificadas, como economistas, contables y analistas financieros, entre otros. Sin embargo, aquellas actividades en las que la interacción humana y la creatividad tienen mayor importancia son las que no se automatizaran, como músicos, médicos, maestros, trabajadores sociales, entre otros. El estudio de CaixaBank Research estima que un 43% de los puestos de trabajo actualmente existentes en España tienen un riesgo elevado (con una probabilidad superior al 66%) de poder ser automatizados a medio plazo, mientras que el resto de los puestos de trabajo quedan repartidos a partes iguales entre el grupo de riesgo medio (entre el 33% y el 66%) y bajo (inferior al 33%)”⁽¹⁶⁾. Un estudio del Pew Research Center preguntó a 1.896 expertos sobre el impacto de las tecnologías emergentes. El resultado fue que la mitad de estos expertos (48%) imaginan un futuro en el que los robots y la tecnología han desplazado un gran número de trabajadores de cuello azul y también de cuello blanco, provocando que muchas de esas personas devengan efectivamente inempleables⁽¹⁷⁾. A raíz de tales previsiones se han acuñado los conceptos de “excedentes humanos” (una vez que ya nos

⁽¹³⁾ CC.OO., *Industria 4.0: una apuesta colectiva*, <http://www.industria.ccoo.es/cms/g/public/o/6/o163594.pdf>.

⁽¹⁴⁾ Ya ha empezado con los repartidores, véase al respecto las iniciativas de Amazon o de Domino's en Hamburgo.

⁽¹⁵⁾ H. BAKSHI, G. WINDSOR, *The creative economy and the future of employment*, (Nesta), 2015, 3.

⁽¹⁶⁾ D. KAHALE CARRILLO, *La formación (española e italiana) en la Industria 4.0*, en *Labour and Law Issues*, 2016, 2, 2, 50.

⁽¹⁷⁾ D.M. WEST, *What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy*, <https://www.brookings.edu/research/what-happens-if-robots-take-the-jobs-the-impact-of-emerging-technologies-on-employment-and-public-policy/>, 10.

hemos acostumbrado a considerarnos recursos) como resultado del mismo proceso: la producción cibernética (¹⁸).

No falta quien ha establecido una clasificación por profesiones, diferenciadas por el impacto que tendrá la automatización y digitalización: a) Trabajos con alto riesgo de desaparición (los empleados de oficina; las ventas y el comercio en general; el transporte y la logística; amplias franjas de la industria manufacturera; la construcción tradicional; algunos aspectos de los servicios financieros; algunos tipos de servicios (traducciones, consultores impositivos, etc.); b) trabajos con poco riesgo de desaparición (las actividades vinculadas con la educación, las artes, los medios de comunicación; los servicios legales; los recursos humanos; proveedores de servicios de salud; algunos aspectos de los servicios financieros; ingenieros y científicos; trabajo social, peluqueros, atención a la belleza, etc.); y c) nuevos trabajos o con mayor impacto (analistas de datos; *data miners*; *data architects*; expertos en software y aplicaciones; especialistas en *networking* e inteligencia artificial; diseñadores y creadores de máquinas de nueva inteligencia, robots e impresoras 3D; expertos en negocios digitales y especialistas en *ecommerce*) (¹⁹).

También el impacto de la digitalización y las nuevas-nuevas tecnologías va a afectar de manera diferente según el segmento poblacional de que se trate. Así, los jóvenes habrán de afrontar retos y mayores dificultades al comienzo de sus carreras debido a su falta de experiencia; los trabajadores maduros que sean sustituidos por máquinas arrostrarán dificultades para retornar al mundo laboral, a lo que se suma las eventuales para adaptarse a las modificaciones tecnológicas introducidas en su empresa. También quienes carezcan del acceso a la tecnología y a la red (como minorías étnicas y en el ámbito interno las zonas rurales) (²⁰).

En cualquier caso, “es imposible saber a ciencia cierta si la historia se repetirá o si intervendrá algún factor o circunstancia decisiva que termine dando la razón a las predicciones apocalípticas. Pero lo que sí

(¹⁸) M. FORD, *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future*, Filadelfia (Basic Books), 2015.

(¹⁹) J. RASO DELGUE, *La empresa virtual: nuevos retos para el Derecho del Trabajo*, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 2017, 5, 1, 8.

(²⁰) D.M. WEST, *What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy*, cit., 10.

sabemos es que no tiene sentido resistirse al cambio, de modo que esta primera actitud tecnopesimista ha de experimentar, mejor pronto que tarde, la correspondiente adaptación hasta encontrar el equilibrio. Ese ha de ser el objetivo” (21).

El Parlamento Europeo no es catastrofista y no asocia la robotización con la sustitución de puestos de trabajo, pero cree probable que los empleos menos cualificados en sectores intensivos en mano de obra sean más vulnerables a la automatización; y, al tiempo, el crecimiento del empleo es considerablemente más rápido en los puestos de trabajo que hacen un mayor uso de la informática; y dicha automatización puede liberar a las personas de tareas manuales monótonas y permitirles que se dediquen a otras más creativas y significativas.

Debido al panorama dibujado, se plantea asimismo la viabilidad de los sistemas de seguridad y bienestar sociales y la insuficiencia continuada de las cotizaciones para los regímenes de jubilación, en caso de que se mantenga la actual base imponible, lo que podría acarrear una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y el poder. Ante tan contundentes motivos, “pide a la Comisión que empiece a analizar y supervisar más estrechamente la evolución a medio y largo plazo del empleo, con especial énfasis en la creación, la deslocalización y la pérdida de puestos de trabajo en los diferentes campos/ámbitos de calificación,- con el fin de determinar en qué ámbitos se está creando empleo y en cuáles se está perdiendo como consecuencia de la mayor utilización de los robots; que analice los diferentes posibles escenarios y sus consecuencias para la viabilidad de los sistemas de seguridad social en los Estados miembros; [y] que debería emprenderse un debate integrador sobre los nuevos modelos de empleo y sobre la sostenibilidad de nuestros sistemas tributarios y sociales tomando como base unos ingresos suficientes, incluida la posible introducción de una renta básica mínima” (22).

Con todo, estudios económicos y empíricos concluyen que el balance será positivo para los empleos: ha aumentado la demanda de mano de obra en Europa 11,6 millones de puestos. Sin embargo, esto no es el

(21) C. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, *Generalización tecnológica: efectos sobre las condiciones de trabajo y empleo*, en AA.VV., *Trabajo decente para todos. La organización del trabajo y la producción*, (OIT), 2017, 4.

(22) Informe del Parlamento Europeo con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre normas de Derecho civil sobre robótica, de enero de 2017.

resultado de la ausencia de una sustitución significativa de trabajadores por máquinas y tecnología: en el marco temporal analizado ha disminuido la demanda de trabajo en 9,6 millones de puestos de trabajo, pero la disminución ha sido compensada por la demanda de productos y servicios, que han aumentado conjuntamente la demanda de mano de obra en unos 21 millones de empleos. En conclusión, los temores de destrucción de mano de obra pueden ser exagerados: al menos para el período considerado en Europa ⁽²³⁾.

Esta “mutación digital del trabajador” liberará trabajos penosos y repetitivos, pero precisará de una readaptación de los actores de las relaciones laborales (trabajadores, empresarios, sindicatos, Administraciones Públicas) ⁽²⁴⁾. El Informe Davos advierte de la creación de 2,1 millones de nuevas posiciones para 2020; la mayoría relacionados con las nuevas capacidades y habilidades digitales (ingenieros, informáticos y matemáticos, principalmente) ⁽²⁵⁾. Pero los datos ofrecen también otra lectura, es necesario poner esfuerzo y atención en mantener y superar el equilibrio entre destrucción y creación de puestos.

Aun logrando paliar la destrucción de empleo, subyace, acuciante, otro peligro: el crecimiento de la desigualdad de forma exponencial (“hay que destacar que los avances tecnológicos han ayudado a una parte significativa del incremento de la polarización en el mercado de trabajo al aumentar la dispersión salarial. Dicho en otras palabras, dichos avances han beneficiado a aquellos trabajadores que realizan tareas menos sustituibles; es decir, más complementarias, a esas tecnologías. En detrimento de aquellos que realizan tareas más repetitivas que, por ende, son actividades que se automatizarán en ocupaciones intermedias”) ⁽²⁶⁾.

Aunque tanto hay razones para considerar que se aventuran tiempos de penumbra como de oportunidades, al final el resultado obtenido

⁽²³⁾ T. GREGORY, A. SALOMONS, U. ZIERAHN, *Racing With or Against the Machine? Evidence from Europe*, ZEW, 2016, 53, 31.

⁽²⁴⁾ C. MOLINA NAVARRETE, *¿El futuro del trabajo, trabajo sin futuro?. Los ‘mitos finalistas’ en la era digital del ‘neomercado’*, cit., 16.

⁽²⁵⁾ WORLD ECONOMIC FORUM, *The Future of Jobs Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, Ginebra, 2016.

⁽²⁶⁾ D. KAHALE CARRILLO, *La formación (española e italiana) en la Industria 4.0*, en *Labour & Law Issues*, 2016, 2, 2, 47.

depende de las elecciones que Estados, agentes sociales, empresarios y trabajadores realicen hoy ⁽²⁷⁾: los gobiernos, las empresas y las personas han de adaptarse a las circunstancias cambiantes y son capaces de alterar las consecuencias de cambios aparentemente “inevitables” ⁽²⁸⁾. La sociedad ahora necesita aprender a trabajar junto con robots o, como dicen, “competir con la máquina y no contra ella” ⁽²⁹⁾. El futuro del trabajo dependerá de un equilibrio óptimo entre la nueva generación de máquinas de alto rendimiento y las habilidades humanas, que es una perspectiva muy diferente a la visión tradicional de máquinas como sustituto del trabajo humano ⁽³⁰⁾.

2. Los efectos del cambio climático en el mundo laboral

Junto a la enésima revolución industrial, esta vez tecnológica, el mundo laboral (y sin recurrir al adjetivo) ha de enfrentar el desafío que supone el cambio climático y su lucha contra sus efectos. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático entiende por cambio climático un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables; y por sus efectos adversos, los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos (art. 1).

⁽²⁷⁾ OIT, *Las nuevas tecnologías y la dinámica de la creación de empleo*, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_552360/lang--es/index.htm.

⁽²⁸⁾ S. RAJA, M. AMPAH, *Will the digital revolution help or hurt employment?*, en *Connections*, 2016, 103148, 1.

⁽²⁹⁾ E. BRYNJOLFSSON, A. MCAFEE, *The second machine age. Work, progress and prosperity in a time of brilliant technologies*, New York (W. W. Norton & Company), 2015.

⁽³⁰⁾ G. VALENDUC, P. VENDRAMIN, *Work in the digital economy: sorting the old from the new*, cit., 24.

El cambio climático merece, como ya se ha anunciado, la atención del Derecho del Trabajo, pues las consecuencias que acarrea impiden que siga permaneciendo ajeno al mismo. De hecho, en los conflictos medioambientales contemporáneos se aprecia que la crisis ecológica y la social están íntimamente vinculadas⁽³¹⁾ (no solamente éstas, también los derechos humanos). De trasladar las consecuencias al ámbito laboral, a día de hoy no es osado afirmar que conducirá, a corto, medio o largo plazo, a un grave trastorno de la actividad económica y social en muchos sectores en todos los continentes⁽³²⁾ (el rápido aumento de los niveles de calor debido al cambio climático está haciendo que tales riesgos sean más severos para grandes proporciones de la población activa mundial⁽³³⁾); y en enero de 2016, la Organización Meteorológica Mundial confirmó la probabilidad de que el cambio medio de temperatura mundial ya hubiera alcanzado 1 grado Celsius⁽³⁴⁾. Aún más, la repercusión es mayor en los países o colectivos más pobres, pues “la vulnerabilidad al cambio climático es una consecuencia directa de la pobreza”⁽³⁵⁾. Las repercusiones en España no van a ser diferentes: incluso cambios moderados en el clima van a afectar, lo están haciendo, a importantes sectores productivos⁽³⁶⁾.

No cabe duda que “es difícil estimar los impactos económicos globales derivados del cambio climático. Las estimaciones del impacto económico realizadas en los últimos 20 años varían en su cobertura de subconjuntos de los sectores económicos y dependen de una gran serie de supuestos, muchos de los cuales son discutibles, y muchas estimaciones no tienen en cuenta los cambios catastróficos, puntos críticos y muchos otros factores. Con el reconocimiento de estas limitaciones, las estimaciones incompletas de las pérdidas económicas

⁽³¹⁾ J.L. MONEREO PÉREZ, P. RIVAS VALLEJO, *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, cit., 34.

⁽³²⁾ OIT, *Empleos verdes. Hechos y cifras*, Ginebra, OIT, 2008, p. 1.

⁽³³⁾ T. KJELLSTROM, *Climate change, direct heat exposure, health and well-being in low and middle income countries*, en *Global Health Action*, 2009, <http://www.globalhealthaction.net/index.php/gha/article/view/1958/2183>.

⁽³⁴⁾ AA.VV., *Climate change and labour: impacts of heat in the workplace*, UNDP, 2016, 6.

⁽³⁵⁾ A. ROSEMBERG, *Llevar a cabo una transición justa. Las conexiones entre el cambio climático y el empleo, y propuestas para futuras investigaciones*, en *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, 2010, 2, 2, 147.

⁽³⁶⁾ Al respecto, SUSTAINLABOUR, *Climate change, its consequences on employment and trade union action*, Sustainlabour, 2008.

anuales para aumentos adicionales de la temperatura de alrededor de 2°C están entre el 0,2% y el 2% de los ingresos. Es más probable que improbable que las pérdidas sean mayores, y no menores, que ese rango”⁽³⁷⁾.

Sin embargo, el análisis del impacto de diferentes incrementos de temperatura en el mundo mostró que las horas de trabajo perdidas ya han sido sustanciales incluso para un aumento de la temperatura global de 1,5° Celsius; empeoran mucho más por 2°C y por el nivel de calentamiento de 2,7°C que implican los compromisos existentes de los gobiernos bajo el nuevo Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁽³⁸⁾. Incluso es posible que el calentamiento normal (4°C) produzca reducciones en la producción de algunos sectores superiores al 20% durante la segunda mitad del siglo XX⁽³⁹⁾. De realizar una aproximación a su impacto por sectores y por países, cabe esperar repercusiones⁽⁴⁰⁾ en el sector agrícola, energético, compañías de finanzas y seguros⁽⁴¹⁾; infraestructuras y logística⁽⁴²⁾, turismo⁽⁴³⁾, o salud humana.

En fin, las consecuencias en los sectores analizados también tendrán reflejo en el volumen de empleo de los mismos. Por tal razón, el cambio climático promoverá la deslocalización de actividad industrial a zonas menos afectadas. Sin olvidar tampoco que, dado que las catástrofes meteorológicas serán mayores y más frecuentes, afectarán en particular a cuantos trabajadores prestan sus servicios fuera del centro de trabajo⁽⁴⁴⁾. Varios países han comenzado a estimar el impacto que producirá en sus propias economías y en la productividad laboral. Un estudio referido a los EE.UU. estimó una pérdida de varios

⁽³⁷⁾ AA.VV., *Cambio climático 2014 Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, 2014, 19.

⁽³⁸⁾ AA.VV., *Climate change and labour: impacts of heat in the workplace*, UNDP, 2016, 6.

⁽³⁹⁾ AA.VV., *Climate change and labour: impacts of heat in the workplace*, cit., 6.

⁽⁴⁰⁾ H. ÁLVAREZ CUESTA, *La dimensión social de la lucha contra el cambio climático*, cit.

⁽⁴¹⁾ Siguiendo a AA.VV., *Climate change and Employment*, 2008, 6 y ss.

⁽⁴²⁾ Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE*, 2007.

⁽⁴³⁾ Siguiendo a AA.VV., *Climate change and Employment*, 2008, 6 y ss.

⁽⁴⁴⁾ AA.VV., *Kenya's National Climate Change Action Plan*, 2010.

miles de millones de dólares en 2030 para la economía estadounidense⁽⁴⁵⁾; con diferentes métodos y resultados similares, otra investigación estimó 300.000 millones de dólares en pérdidas a nivel mundial y subió a 2.5 billones en 2030⁽⁴⁶⁾. A mediados de la década de 1990, países fuertemente expuestos, como Bangladesh, perdieron aproximadamente entre el 1 y el 3% de la totalidad de las horas de trabajo diurnas disponibles debido a los extremos de calor y el cambio climático futuro aumentará las pérdidas; incluso si se logran los compromisos actuales de los gobiernos mundiales para combatir el cambio climático, las pérdidas para fines de este siglo en las economías más vulnerables de todas las horas disponibles de trabajo diurno se duplicarán o triplicarán⁽⁴⁷⁾.

La vía para detenerlo (y paliar sus consecuencias) y evitar el “progreso destructivo”⁽⁴⁸⁾ no es otra que realizar una “transición justa”, entendida como “un instrumento conceptual que el movimiento sindical comparte con la comunidad internacional y cuya finalidad es facilitar la transición hacia una sociedad más sostenible así como cifrar la esperanza en la capacidad de una ‘economía verde’ para mantener empleos y medios de vida decentes para todos”⁽⁴⁹⁾. El cambio de paradigma *supra* enunciado (luchar contra el cambio climático mediante una transición justa) supone avanzar en pos de un desarrollo sostenible⁽⁵⁰⁾, entendido como “aquél que permite satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas”⁽⁵¹⁾, afianzado en tres pilares: social, económico y medioambiental.

⁽⁴⁵⁾ R. KOPP, S. HSIANG, R. MUIR-WOOD ET ALII, *American Climate Prospectus. Economic risks in the United States*, New York, Rhodium Group, 2014.

⁽⁴⁶⁾ FUNDACIÓN DARA, *Climate vulnerability monitor 2012. A guide to the cold calculus of a hot planets*, Barcelona, Fundacion DARA Internacional, 2012.

⁽⁴⁷⁾ AA.VV., *Climate change and labour: impacts of heat in the workplace*, cit., 3.

⁽⁴⁸⁾ J.L. MONEREO PÉREZ, P. RIVAS VALLEJO, *Prevención de riesgos laborales y medio ambiente*, Granada (Comares), 2010, 79.

⁽⁴⁹⁾ CSI, *Una transición justa, una vía equitativa para proteger el clima*, 2016, <http://climate.ituc-csi.org/IMG/pdf/01-TransitionES.pdf>.

⁽⁵⁰⁾ H. ÁLVAREZ CUESTA, *El contenido social en las leyes contra el cambio climático*, en *La Gouvernance et l'enjeu de concilier l'éthique et la performance*, Pamplona (Eunsa), 2018, 299.

⁽⁵¹⁾ J.M. NAREDO, *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*, en *Gaceta Sindical*, 2010, 14, 339.

En consecuencia, la función del Derecho del Trabajo consistirá en impedir, tanto que “el trabajo prestado por los asalariados sea indigno por participar en la degradación medioambiental, como imposibilitar que --precisamente en origen-- se pongan en práctica actuaciones empresariales, no sólo atentatorias de la salud de los propios trabajadores, sino también las que pudieran conllevar menoscabo ambiental” (⁵²). Pero esta vía de lucha contra el cambio climático también tiene consecuencias en el empleo en determinados sectores, zonas y actividades.

Por tales razones, a la vista de las repercusiones que acarrea tanto la lucha contra el cambio climático como los efectos del propio fenómeno, necesita también incorporar propuestas específicas para proteger a los trabajadores cuando ya no es posible que trabajen en el mismo sector o actividad (⁵³).

3. La renta básica (universal) como posible respuesta a los problemas planteados

De acaecer los peores augurios respecto al impacto de la tecnología y del cambio climático (o la lucha contra el mismo) en las relaciones laborales, parece necesario reconfigurar los pilares del Estado del Bienestar para garantizar el cumplimiento de sus objetivos originales y evitar la conformación de un ejército de excluidos por la tecnología y/o el cambio climático.

Ya no solo la pérdida, la ausencia o también la precariedad en el empleo y las deficiencias de la protección social impiden que el individuo obtenga los recursos económicos necesarios para afrontar las necesidades básicas (vivienda, alimentos, educación...), y acaba por situarles al margen de uno de los derechos propios de un Estado Social (el derecho al trabajo y a la protección social) y de los valores que los inspiran, dignidad humana, igualdad y solidaridad personal (⁵⁴).

(⁵²) F. PÉREZ AMORÓS, *Derecho del trabajo y medio ambiente: unas notas introductorias*, en *Revista Técnico Laboral*, 2010, 124, 190.

(⁵³) OIT, *Work in a changing climate: The Green Initiative*, Ginebra, OIT, 2013, 13.

(⁵⁴) Y. SÁNCHEZ-URÁN AZAÑA, *Excluidos sociales: empleo y protección social*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2005, 59, 178.

Los excluidos “se encuentran fuera de las oportunidades vitales que posibilitan la ciudadanía plena” ⁽⁵⁵⁾ y, como consecuencia, acumulan “rupturas sucesivas que, arrancando del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e inferiorizando a personas, grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder, los recursos y los valores dominantes” ⁽⁵⁶⁾. La exclusión social es justamente eso, una quiebra “en el modelo de integración social basado en el empleo asalariado y en las relaciones de solidaridad familiar y social” ⁽⁵⁷⁾.

En todo caso, resulta no solo conveniente, sino imprescindible, impedir que los cambios (presentes y futuros) y sean fruto de la robotización, la impresión 3D, el *big data*, la *gig economy* o cualquier otro fenómeno asociado a la industria 4.0 o que las consecuencias del cambio climático, vayan condenando a sucesivas generaciones a integrar las huestes de los excluidos. Frente a visiones más o menos catastrofistas que aventuran pérdida de empleos o al menos dificultades en la transición (que afectarán más a trabajadores de edad madura, a los jóvenes sin experiencia y a quienes carezcan de formación o sea obsoleta), es necesario proporcionar oportuna respuesta ⁽⁵⁸⁾.

Sin embargo, las reformas de la legislación española, en principio encaminadas a la lucha contra la exclusión, se han dirigido, en lugar de ampliar y extender su manto protector a estos colectivos, al establecimiento de criterios más restrictivos de acceso a las distintas prestaciones económicas y a enfatizar los mecanismos de activación que propician la inserción social laboral de los beneficiarios ⁽⁵⁹⁾.

Ante un panorama presente (exclusión y trabajo ya no son incompatibles) y un futuro incierto (si las políticas activas no funcionan

⁽⁵⁵⁾ A.V. SEMPERE NAVARRO, Y. CANO GALÁN, P. CHARRO BAENA, C. SAN MARTÍN MAZZUCCONI, *Políticas sociolaborales*, Madrid (Tecnos), 2005, 266.

⁽⁵⁶⁾ J. ESTIVILL, *Panorama de la lucha contra la exclusión social. Concepto y estrategias*, Ginebra (OIT), 2003, 19 y 20.

⁽⁵⁷⁾ A. ARRIBA GONZÁLEZ DE DURANA, *El concepto de exclusión en política social*, en *Unidad de Políticas Comparadas CSIC*, 2002, 12 y J. LUJÁN ALCARAZ, *Empresas de inserción*, en *Aranzadi Social*, 2007, 20.

⁽⁵⁸⁾ D.M. WEST, *What happens if robots take the jobs? The impact of emerging technologies on employment and public policy*, cit., 12.

⁽⁵⁹⁾ M. TORREJÓN VELARDIEZ, *Las políticas contra la exclusión social en España desde una perspectiva territorial*, en AA.VV., *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, Albacete (Bomarzo), 2008, 89.

porque no hay puestos de trabajo suficientes y los sectores se están reconfigurando por los cambios examinados) cerrar los ojos y no proporcionar protección alguna (red de seguridad última) no es una opción.

A día de hoy, además de las prestaciones no contributivas (de escasa cuantía) y solo destinadas a colectivos específicos (desempleo) o expulsados del mercado laboral (invalidez y jubilación), permanecen como última esperanza las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas, destinadas a las capas más débiles de la población⁽⁶⁰⁾. Estos subsidios, aun cuando deberían responder a los criterios básicos de universalidad y suficiencia, no en todas las Autonomías (y al margen de la discusión científica en torno a su naturaleza y distribución competencial) aparecen diseñados como derechos subjetivos perfectos⁽⁶¹⁾ y acaban por esconder una profunda desigualdad en el impacto de estos programas⁽⁶²⁾.

Al final, las distintas prestaciones articuladas y ya mencionadas que existen en el ordenamiento español que tratan de responder a la situación de carencia de rentas, generan tantos agujeros en su protección que “evidencian que es imprescindible (y urgente) diseñar una prestación económica estatal dirigida a paliar las situaciones de pobreza y marginación más graves que se están produciendo [y que pudieran hacerlo] en nuestra sociedad”⁽⁶³⁾.

En el fondo, parece más una cuestión de eficacia en el gasto público, al menos en esta primera demanda: frente a numerosas prestaciones autonómicas y estatales, destinadas (con especificidades) a aportar recursos imprescindibles en caso de carencia de rentas, que se solapan en requisitos y destinatarios, autoexcluyéndose, resulta necesario aclarar y proporcionar el soporte vital, un mínimo de seguridad económica común a todos los ciudadanos en España y garantizar su

⁽⁶⁰⁾ M. MARTÍNEZ TORRES, *Las rentas mínimas desde una perspectiva comparada*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, 23, 157.

⁽⁶¹⁾ J.V. SARAGOSSÀ I SARAGOSSÀ, *Asistencia social y rentas mínimas de inserción: un debate inacabado*, en AA.VV., *Empleo y exclusión social: rentas mínimas y otros mecanismos de inserción sociolaboral*, cit., 206.

⁽⁶²⁾ L. SANZO GONZÁLEZ, *La introducción de la renta básica en España*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, 2, 128.

⁽⁶³⁾ E. CARRIZOSA PRIETO, *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2016, 192, 227.

libertad e igualdad. “Si no cuentan con unos recursos materiales mínimos, su derecho a la libertad será ficticio. Una segunda justificación del derecho a un mínimo vital es el principio de igualdad, también reconocido en la Constitución española de 1978 como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1 CE). El principio de igualdad en nuestros días no debe ser entendido solamente como prohibición de la discriminación (igualdad formal) sino que ha de ser entendido también como igualdad material, es decir, como equiparación en las condiciones reales de la existencia, finalidad para la que puede ser necesario establecer normativamente un trato diferenciado. De esta forma, el aseguramiento de las condiciones materiales mínimas de la existencia es necesario para conseguir la igualdad real de todos los individuos de una comunidad”⁽⁶⁴⁾.

Dicha prestación encuentra fundamento jurídico a nivel internacional y comunitario. La Declaración Universal de Derechos Humanos proclama el derecho de toda persona a “un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (art. 25.1). En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (art. 11). En la Carta Social Europea, los Estados partes se comprometen a “velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguir estos por sus propios medios o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada”.

La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, contempla también la protección social; por su parte, “la Unión Europea combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales” (art. 3 TUE); se fija como objetivo la “erradicación de la pobreza”; y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el art. 153 establece que la Unión apoyará la acción de los Estados para “la integración de las personas excluidas del mercado laboral”; para “la lucha contra la exclusión social” y para “la

⁽⁶⁴⁾ E. CARMONA CUENCA, *El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978*, *Estudios Internacionales*, 2012, 172, 65.

modernización de los sistemas de protección social”. En el fondo, supondría la creación de un nivel o pilar básico de previsión social dentro de los cinco pilares del sistema recomendado por el Banco Mundial: Pilar 0 (garantiza un nivel mínimo de protección sin necesidad de que la persona haya contribuido al sistema) ⁽⁶⁵⁾.

También ha sido demandada como respuesta frente a las desigualdades que la revolución tecnológica (el impacto de la misma en un mundo desigual) por los sindicatos más representativos en España: “con la finalidad de proteger a las personas con escasa o ninguna cobertura social pública, deben establecerse mecanismos como una Prestación de Ingresos Mínimos que garantice unos recursos económicos adecuados a todas aquellas personas que pudiendo y queriendo trabajar no pueden hacerlo, para con ello poder vivir con dignidad y atender las necesidades más esenciales, de modo que no se vean encaminados a situaciones de pobreza y exclusión social” ⁽⁶⁶⁾.

Esta renta básica ha sido definida como un derecho derivado de la ciudadanía, con independencia de cualesquiera otras consideraciones económicas, laborales, familiares, etc. ⁽⁶⁷⁾. Sería, en consecuencia, “un ingreso pagado por el Estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad, incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién conviva”, es un pago por el mero hecho de poseer la condición de ciudadanía ⁽⁶⁸⁾; e “implica la percepción por todos los componentes de una comunidad política de una renta suficiente, a modo de salario, que garantice la cobertura de las necesidades más elementales independientemente del patrimonio o los ingresos de los sujetos” ⁽⁶⁹⁾.

⁽⁶⁵⁾ N. PEÑA-MIGUEL, J.I. DE LA PEÑA ESTEBAN, *Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar*, en *Lan Harremanak*, 2014, 31, 27.

⁽⁶⁶⁾ UGT/CC.OO., *El futuro del trabajo que queremos*, 2017, 9.

⁽⁶⁷⁾ E. CARMONA CUENCA, *El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la Constitución Española de 1978*, cit., 79.

⁽⁶⁸⁾ D. RAVENTÓS PAÑELLA, *La renta básica: introito*, en AA.VV., *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*, Barcelona (Ariel), 2002.

⁽⁶⁹⁾ A. HIDALGO LAVIÉ, *La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social económica. Una aproximación analítica*, en *RMTIn*, 2008, 75, 143.

Desde luego, la renta básica universal no es una novedad, sino que aparece y desaparece cíclicamente del imaginario político, económico y social, recogiendo por igual adhesiones y críticas. Por un lado, favorecería la igualdad entre mujeres y hombres; aumentaría el poder de negociación de los trabajadores, erradicaría la pobreza ⁽⁷⁰⁾ y desaparecerían varios problemas asociados a la Industria 4.0 y a la Inteligencia Artificial.

Por otro, y quizá el mayor obstáculo, su financiación, pese a que desaparecerían las prestaciones asistenciales y se sufragaría vía impuestos, queda todavía la duda y el cálculo exacto de su posibilidad (que no pasa por reflexiones jurídicas sino de carácter contable); también, el temor a desincentivar el trabajo cuando no sea necesario para garantizar unos mínimos de subsistencia, en particular las ocupaciones mal pagadas y poco reconocidas socialmente, que son precisamente las que, en principio, corren más peligro de desaparecer. En tal caso, el último obstáculo mencionado desaparecería, quedando solo el de su viabilidad.

La renta básica ciudadana ⁽⁷¹⁾ propuesta desde distintas instancias no aparecería condicionada (“su carácter universal y no condicionado harían que desapareciera de un plumazo su carácter asistencial”) ⁽⁷²⁾, aun cuando como primer paso se pretende, por distintos autores, “racionalizar” la medida ⁽⁷³⁾ y diseñar una renta ciudadana como prototipo 1.0 de la universal ⁽⁷⁴⁾.

Quizá la evolución futura de dicha prestación pase por ser configurada como desempleo asistencial en caso de escasas rentas, sin añadir otros condicionantes, y quedando las rentas autonómicas como ayudas

⁽⁷⁰⁾ Enumerando ventajas y desventajas, por todos, N. PEÑA-MIGUEL, J.I. DE LA PEÑA ESTEBAN, *Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar*, cit., 25.

⁽⁷¹⁾ La propuesta de una Renta Básica Universal en Europa fue lanzada por los catedráticos Philippe Van Parijs y Robert Van der Veen desde la Universidad católica de Lovaina en 1985, A. HIDALGO LAVIÉ, *La renta básica universal como herramienta para combatir la exclusión social económica. Una aproximación analítica*, en *RMTIn*, 2008, 75, 147.

⁽⁷²⁾ E. CARRIZOSA PRIETO, *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, cit., 234.

⁽⁷³⁾ E. CARRIZOSA PRIETO, *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, cit., 231.

⁽⁷⁴⁾ Sobre las características de la universal, por todos, E. ISPIZUA DORNA, *Industria 4.0 ¿cómo afecta la digitalización al sistema de protección social?*, en *Lan Harremanak*, 2018, 40, 11 ss.

complementarias en su camino hacia una renta básica universal, sin vinculación con la necesidad del individuo ni con su unidad de convivencia.

Los requisitos para lucrarla respecto a los sujetos beneficiarios, franja de edad, períodos de residencia (a semejanza de la implementada en Alaska que exige un año de residencia) ⁽⁷⁵⁾, permanencia en el territorio, umbral de pobreza (en un primer momento), cuantía y duración de la prestación ⁽⁷⁶⁾ podrían ser los siguientes:

- El sujeto beneficiario ha de ser el individuo, superando las “complejas, complicadas y viejas fórmulas” que acuden a la unidad de convivencia ⁽⁷⁷⁾, pero sí exige un umbral variable de rentas, mientras que la universal no aparecería condicionada por los ingresos.
- La duración de la prestación ha de estar vinculada al mantenimiento de la situación de pobreza, pudiendo llegar a ser indefinida de mantenerse dicha situación. En el primer caso, se propone un período de residencia de 2 años, en el segundo de 10 ⁽⁷⁸⁾, con las pertinentes excepciones en casos concretos.
- La cuantía de la prestación dependerá del resto de servicios prestados por las Administraciones Públicas, pero habrá de ser una cantidad mínima, sin considerar ningún requisito, si bien esa cantidad se adecuará a las concretas características de la persona, lugar, rentas obtenidas, personas a cargo, etc. ⁽⁷⁹⁾.
- En principio no exige contraprestación, mientras que muchas rentas de ciudadanía autonómicas sí imponen una serie de condiciones. De hecho, donde se han llevado a cabo iniciativas como la propuesta también la vincula a cumplir el estatuto de ciudadanía ⁽⁸⁰⁾, dado que

⁽⁷⁵⁾ M.J. GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, *El ingreso permanente de Alaska como forma de articular la renta básica universal e incondicionada*, en *RTSS (CEF)*, 2017, 407, 92.

⁽⁷⁶⁾ Siguiendo en la exposición a E. CARRIZOSA PRIETO, *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, cit., 235 ss.

⁽⁷⁷⁾ E. CARRIZOSA PRIETO, *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, cit., 235.

⁽⁷⁸⁾ E. CARRIZOSA PRIETO, *Hacia la articulación de una renta básica ciudadana en el ordenamiento jurídico español*, cit., 236.

⁽⁷⁹⁾ Sobre los distintos ajustes llevados a cabo, M.J. GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, *El ingreso permanente de Alaska como forma de articular la renta básica universal e incondicionada*, cit., 100 y ss.

⁽⁸⁰⁾ M.J. GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA, *El ingreso permanente de Alaska como forma de articular la renta básica universal e incondicionada*, cit., 97.

los efectos sobre la participación laboral pudieran resultar negativos ⁽⁸¹⁾.

- La obtención de esta renta sería incompatible con otras prestaciones de base profesional que superaran el umbral de rentas fijado (al menos en un primer momento de atender a los umbrales de pobreza) y desaparecerían aquellas no contributivas por obsoletas. Este diseño supondría la desaparición de las rentas mínimas autonómicas, el cual presenta grandes desequilibrios en la forma en que ha sido aplicado en España ⁽⁸²⁾, y pasaría a integrar una prestación de Seguridad Social de conformidad con la distribución competencial prevista en la Constitución Española y sin perjuicio de su complementación por cada territorio autonómico.

En fin, esta prestación propuesta (denominada como se considere más oportuno: Prestación Social Básica, Renta Universal de Ciudadanía, etc.) cabe definirla como “una asignación económica sufragada anualmente a cada ciudadano, suficiente para que pueda hacer frente a las necesidades mínimas de supervivencia y acorde a factores que la condicionan y determinan, tales como la edad, tamaño del municipio de residencia, la situación laboral del sustentador principal, el número de dependientes y la comunidad autónoma de residencia” ⁽⁸³⁾.

En este último sentido, y a raíz de una iniciativa legislativa popular que ha contado con el aval de los sindicatos más representativos, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ha presentado un informe respecto a la viabilidad de la misma, la cual avala, su eficacia y eficiencia y su diseño institucional ⁽⁸⁴⁾ en el que manifiesta cómo es necesario simplificar el sistema de rentas mínimas, evitando el solapamiento entre las prestaciones de diferentes administraciones y asegurar la complementariedad con otras políticas activas de empleo y la prestación de servicios sociales complementarios ⁽⁸⁵⁾, siempre

⁽⁸¹⁾ J.R. MERCADER UGUINA, *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*, Valencia (Tirant lo blanch), 2017, 47.

⁽⁸²⁾ L. SANZO GONZÁLEZ, *La introducción de la renta básica en España*, en *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 2005, 23, 193.

⁽⁸³⁾ N. PEÑA-MIGUEL, J.I. DE LA PEÑA ESTEBAN, *Hacia una prestación social básica en un Estado de Bienestar*, cit., 28.

⁽⁸⁴⁾ En cuanto a sus riesgos, M. ALALUF, C. PRIETO RODRÍGUEZ, *La renta básica universal contra el Estado social*, en *Gaceta Sindical*, 2018, 31, 89 ss.

⁽⁸⁵⁾ https://www.airef.es/wp-content/uploads/RENTA_MINIMA/20190626-ESTUDIO-Rentas-minimas.pdf.

respetando las líneas trazadas por el Tribunal Constitucional español en su STC 239/2002, de 11 de diciembre (⁸⁶).

Abstract

Il reddito di base in Spagna come meccanismo di adattamento ai cambiamenti tecnologici e alla crisi climatica

Obiettivi: *Obiettivo dello studio è analizzare le possibili conseguenze per l'occupazione di quelle che vengono individuate come le due più importanti sfide da affrontare per la società: i cambiamenti tecnologici e il cambiamento climatico.* **Metodologia:** *La metodologia è quella che di regola viene utilizzata nell'ambito del diritto del lavoro: mettere in relazione i fenomeni ed osservarne i risultati.* **Risultati:** *Quello che emerge in entrambi i casi è la necessità di una maggiore formazione e protezione sociale per coloro che, per qualunque ragione, abbiano perso il lavoro.* **Limiti e implicazioni:** *Si osserva che tale protezione difficilmente potrà derivare dai sistemi contributivi per determinate categorie di disoccupati o per coloro che non riescono a soddisfare requisiti sempre più stringenti.* **Originalità:** *Viene proposta la soluzione di stabilire un reddito di base come primo passo verso la progettazione di un reddito universale.*

Parole chiave: *reddito di base, tecnologia, clima, formazione.*

The basic income in Spain as a mechanism to adapt to technological changes and the climate crisis

Purpose: *The objective of the study is to analyze the possible consequences for employment of those that are identified as the two most important challenges to face for society: technological changes and climate change.* **Methodology:** *The methodology is the one that is normally used in the field of labor law: relating the phenomena and observing the results.* **Findings:** *What emerges in both cases is the need for more training and social protection for those who, for whatever reason, have lost their jobs.* **Research limitations/implications:** *It is noted that this protection can hardly derive from contributory systems for certain categories of unemployed or for those who are unable to meet increasingly stringent requirements.* **Originality:** *A solution is proposed: establishing a basic income as a first step towards the design of a universal income.*

Keywords: *basic income, technology, climatic change, training.*

(⁸⁶) En su desarrollo, F.J. FERNÁNDEZ ORRICO, *El complejo reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Seguridad Social. A propósito de las Pensiones No Contributivas*, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2004, 54, 81 ss.

Is a Universal Basic Income Possible in Mexico?

Alfredo Sánchez-Castañeda *

Sommario: **1.** Universal Basic Income. – **2.** A New Debate for an Old Discussion. – **3.** The Mexican Economy, its Labor Market and Tax Collection. Are there any Elements for a Basic Income? – **4.** Is there Room for Universal Income in Mexico?

1. Universal Basic Income

A basic income is a regular payment made unconditionally and universally to anyone, to guarantee a minimum income to live on. Its universality makes it different from subsidies granted on the basis of individual needs. It is a cash payment and not an in kind one. Also, its unconditionality and universality make it possible for everyone to access it, irrespective of their economic status. Those opposing its implementation, particularly in low income countries, usually argue that the universal income discourages people from seeking work and it is financially unbearable. They also maintain that special subsidies exist, which apart from requiring the beneficiary's ID, are costlier. Also, it is not always easy to identify those eligible, which leads many of them to be excluded from the benefits granted. In that sense, arguments are made for a more efficient system ⁽¹⁾.

As the Special Rapporteur's report on extreme poverty and human rights points out, there are four types of universal income:

* *Investigador titular "C" de tiempo completo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).*

⁽¹⁾ UN, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Human Rights Council. Thirty-fifth session. 6-23 June 2017. Agenda item 3. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.

- A basic income in the form of royalties, where dividends are distributed directly among the citizens annually. Financing proceeds directly from an external source. For example, each year Alaska's Permanent Fund distributes dividends resulting from the income generated by investments in mining royalties, among people that have resided in Alaska during at least a year and that have the intention of remaining there indefinitely. It is a pre-distributive system and not a re-distributive one, and the amounts credited are reduced and subject to fluctuations.
- A partial basic income is limited and is granted, for instance, to a group of beneficiaries. For example, in the Netherlands and in New Zealand, there are universal basic pensions. When reaching a certain age, each person receives an income without any proof of their means of living.
- This type of basic income exists in Mexico, since each Mexican aged 65 years and older and irrespective from their earnings receives 1,275 pesos (63 USD approximately) per month, from the government's Pension Program for Older People's Welfare ⁽²⁾.
- The complementary basic income refers to the introduction of a basic income consisting of a modest amount in the context of a social security system already in place.
- The comprehensive basic income is basic, personal and is paid periodically, universally, unconditionally, and in cash. A program of this type has not been yet implemented anywhere in the world.

2. A New Debate for an Old Discussion

The discussion over the universal income seems to be relatively recent, but it is not, as demonstrated by some discussions in the context of social sciences and other international initiatives. In the 19th century, Englishman Payne, in his work, *The Rights of Man*, demanded that economic rights be guaranteed by law. Other social thinkers need mentioning, because of their concern about the social question, whom Jérôme Blanqui named Utopian socialists in his 1839 work, *History of*

⁽²⁾ Secretaria de Bienestar, *Inició el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores* <https://www.gob.mx/bienestar/prensa/inicio-el-programa-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>.

Political Economy: Saint-Simon, Charles Fourier and Robert Owen. Despite some differences, every Utopian socialist agreed that the task of men is to ensure happiness and general welfare through necessary wealth redistribution. On the contrary, they opposed individualism, the economic system based on competition and economic *laissez-faire* ⁽³⁾. Regarding international labor legislation, and even if social security was linked initially to a labor relation based on subordination, a quick look at the ILO's Declaration of Philadelphia (1944) and the Universal Declaration of Human Rights (1948) seems to widen its scope. For example, the Conference recognizes the solemn obligation of the International Labour Organization to further among the nations of the world programmes which will achieve: "... (f) the extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care;...". Point 3, subparagraph f), of the Declaration of Philadelphia points out that: "*The Conference recognizes the solemn obligation of the International Labour Organization to further among the nations of the world programmes which will achieve:... (f) the extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such protection and comprehensive medical care;...*". On its part, the Universal Declaration of Human Rights, in its 25th article states that every person has the right to an adequate standard of living: "*Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control...*".

At first (particularly in the second part of the 20th century) efforts were geared to protecting people from the lack of employment. In this sense, an unemployment insurance was devised, thus in most countries, especially the developed ones, an unemployment insurance was created. This measure responds to the fact that one of the first ILO Conventions to be issued was on unemployment insurance. The Unemployment Provision Convention, No. 44 (1934), guarantees compensation or grants to involuntarily unemployed workers.

⁽³⁾ G.D.H. COLE, *A history of Socialist Thought*, The Forerunners (1789-1850), London: Macmillan, Edición: First Edition, 1955. See the introduction of the book.

More recently, the UN Special Rapporteur's Report on extreme poverty and human rights, issued in 2017, is worth a mention. This report proposes substituting or complementing social protection systems with a universal basic income originating from this system ⁽⁴⁾.

Today, salaried employment is affected by non-standard working arrangements, unemployment, the constant transformation of labor mainly because of technological change, the use of new technologies, all aspects falling within that has been labelled 'the Fourth Industrial Revolution'. The re-configuration of labor has pointed out the need to consider a basic or a universal income when debating the current situation. In this scheme, being in employment, mainly in salaried employment, is not a requirement to access a minimum income.

It is important to make mention of the unemployment insurance devised in the past, which originated from the employee being unemployed involuntarily, to question its global reach and its scope in the Mexican context. In this regard, it can be said that 75% of the 150 million unemployed people around the world lack unemployment protection. Even the world's richest countries reduced protection provided by unemployment insurance in the 1990s. Furthermore, most of the population in developing countries, including those engaged in the informal sector and self-employed workers, have no social protection ⁽⁵⁾.

As we can see, the idea of a minimum income was given momentum in nineteenth-century social thought, starting to emerge in international legislation and being similar to the unemployment insurance in force some time ago. This background is key, because although it is essential to have a basic income in case of involuntary unemployment, few countries have such protection. Furthermore, a reverse trend can also be observed, as the ILO has pointed out.

Consequently, the question is: Are we in the position of considering a universal income, when people engaged in salaried employment who pay their social security fees are not granted an unemployment

⁽⁴⁾ UN, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Human Rights Council. Thirty-fifth session. 6-23 June 2017. Agenda item 3. Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.

⁽⁵⁾ ILO, *World Labour Report 2000. Income security and social protection in a changing world*, Geneve, 2000, 4. <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/esp-7.pdf>.

insurance? This is actually the current situation in Mexico, so a closer look at Mexico's labour market conditions is needed.

3. The Mexican Economy, its Labor Market and Tax Collection. Are there any Elements for a Basic Income?

The Mexican economy is the third largest in America (behind that of the USA and Brazil), with the country having the world's 11th highest GDP. In the last few years, inflation has been controlled and since 2013, Mexico's economic growth has averaged 2% annually. The Mexican economy combines new and old production, especially in agriculture, where the modern meets the old. However, *per capita* income is approximately one third of that of the United States and the distribution of income remains unequal. Notwithstanding this, growth is forecast to remain below the country's potential, due to the fall in oil production, falling oil prices, as well as structural problems such as low productivity, high inequality, a large informal sector that employs more than half of the labor force, an ineffective rule of law and corruption⁽⁶⁾.

Mexico is a country full of contradictions, with more than 50% of the population living in poverty⁽⁷⁾. In fact, certain regions of the country can only survive because of remittances from abroad⁽⁸⁾.

The following statistics refer to unemployment, occupation and sub-occupation: the unoccupied population (i.e. people who did not work for even an hour a week, on the week the survey was carried out, but showed their availability to work and did all they could in order to find work) accounted for 1.9 million people. The sub-occupied population (i.e. the percentage of the occupied population who is in need and is available to work more than what they were doing at the time of the survey) was 3.7 million people. The 'informally' occupied population,

⁽⁶⁾ Con información de The World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html#economy-category-section-anchor>. Consultado el 1 de julio de 2019.

⁽⁷⁾ Gobierno de México <https://www.gob.mx/ime/acciones-y-programas/remesas>. Consultado el 1 de julio de 2019.

⁽⁸⁾ Banco de México, *Impacto de las Remesas Internacionales sobre la Actividad Económica Regional*, en *Reporte sobre las Economías Regionales Enero – Marzo 2017*, 2017, recuadro 2, 14-17.

which includes any type of informal work (paid domestic labor, unprotected rural labor and salaried workers who, even though engaged in the formal economy, are not covered by social security) reached 30.8 million people ⁽⁹⁾.

Without a doubt, one of the biggest challenges that the Mexican economy faces is the high share of those working in the informal sector. The informal sector's growth is explained by the need to survive, a desire for independence, flexibility, the casualization of the labor market and even by the willingness to earn more than what wages in the formal sector offer ⁽¹⁰⁾. In Mexico, labor in the informal economy can be divided into four main groups: workers (including family workers, unpaid workers, domestic workers and agricultural workers); self-employed workers; illegally-established enterprises or employers using informal workers and, finally, legally enterprises or employers engaging workers in the informal economy ⁽¹¹⁾.

Other important elements in the context of employment in Mexico have been pointed out by the OECD ⁽¹²⁾.

- a) Concerns of growing labor market disparities are particularly stark in Mexico, where job polarization has resulted in a growing share of low-skilled jobs relative to middle-skilled and high-skilled ones. The labor market is polarizing and it predominantly generates low-skill Jobs.
- b) Going forward, as new technologies permeate the labor market, the risk of automation in Mexico may be an important concern, as the share of employment in the manufacturing sector (17%) is above the OECD average (14%).

⁽⁹⁾ INEGI, *Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo*, Cifras durante el primer trimestre de 2019 https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/enoe_ie/enoe_ie2019_05.pdf. Consultado el 1 de julio de 2019

⁽¹⁰⁾ According to the INEGI National Survey of Micro-enterprises, 5% of the population were in the informal economy because they could not find work, whilst 95% had slipped into it to join in a family activity or because they found they had a better income there.

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/modulos/enamin/2012/>.

⁽¹¹⁾ A. SANCHEZ-CASTAÑEDA, *Informal Employment in Mexico and Central America: A Complex Phenomenon*, in *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale* (English Electronic Edition), Université de Bordeaux, 2017, 3, 96-109. <http://comptrasec.u-bordeaux.fr/revue/english-electronic-edition-4>.

⁽¹²⁾ OECD, *¿The future of work. How does mexico compare?*, OECD Employment Outlook 2019 <https://www.oecd.org/mexico/Employment-Outlook-Mexico-EN.pdf>.

- c) Also, certain forms of non-standard work are particularly prominent. 26.8%, the rate of self-employment is almost twice as high as the OECD average (14.2%). Since these type of jobs are typically characterized by weaker protections and social security, restricted access to training opportunities, and limited collective representation, they may result in lower job-quality for workers. Furthermore, in Mexico the majority of self-employment is informal (78% in 2017), posing additional challenges for policy making.
- d) The share of youth who are not in employment education or training (NEET) in Mexico (21% in 2017) is significantly above the OECD average (13.2%).
- e) Over the past decade, Mexican youth (20-30) who have left education have experienced an increase in the probability of being unemployed, from 35% to 38%. Such increase was slightly smaller than the one experienced by OECD countries on average (a change of 4 percentage points).
- f) However, unlike in most other countries, young workers with medium and high levels of education have not seen an increase in their likelihood of being in low-paid employment.
- g) Many low-skilled adults lack the time to participate in lengthy training programmes due to work and family responsibilities. Modular training, based on self-contained and certified modules, can encourage the low skilled to learn at their own pace.

The other elements that come into play when considering the introduction of a universal income in Mexico are tax revenues and income taxes. In relation to the first point, according to the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), Mexico is the country where the lowest taxes and social contributions are paid among the 36 members. By way of example, the taxes collected in Mexico in 2017 amounted to 16.2% of its GDP. At the same time, other OECD members continued to increase their fiscal revenue, like France and Chile, that increased their fiscal burden to 46% and 20% respectively, when Mexico passed from 16.6% to 16.2% (if each country's GDP is considered). On its part, ECLAC (the Economic Commission for Latin America and the Caribbean) pointed out that Mexican tax revenue is almost equal to that of Panama (16.6% of its

GDP); Peru (16.1%); Venezuela (14.4%), Dominican Republic (13.7%) and Guatemala (12.6%)⁽¹³⁾.

In relation to tax recollection by country, in 2017 Mexico was the country with the lowest rate of tax recollection, corresponding to 16.2% of its GDP (e.g. compared to Finland's 43.3% or France's 46.6%). Regarding social security contributions, France has a recollection rate equaling 26% of its GDP, as compared to Mexico's 2.1%⁽¹⁴⁾.

As we can observe, tax recollection and revenue in Mexico, measured as a GDP percentage, are the lowest among OECD countries/members. This fact must be taken into account when a model for financing a possible universal income is created or devised.

4. Is there Room for a Universal Income in Mexico?

Mexico has a ministry for social development (e.g. the Ministry of Welfare), which aims at providing people with effective access to social rights, thus enjoying a decent level of living. Another function consists in tackling poverty. In this sense, the Ministry has put in place many programs ensuring poverty reduction. However, they are not entirely managed by the Ministry of Welfare. Regarding this, the fact that the country has 3,127 federal and state social programs and actions, of which only 278 are federal, is critical issue⁽¹⁵⁾.

The existence of so many social programs could be an argument in favour of the implementation of a basic income, inasmuch as allowing the reduction of existing bureaucracy and operational costs. Those advocating for the implementation of a basic income in Mexico stress that it could be a tool to⁽¹⁶⁾:

- Providing better living conditions and better opportunities for Mexicans

⁽¹³⁾ México, *El último de la OCDE en recaudación*, en *La Razón*, 31 de diciembre de 2018. <https://www.razon.com.mx/negocios/mexico-el-ultimo-de-la-ocde-en-recaudacion/>.

⁽¹⁴⁾ OECD, *Global Revenue Statistics*, Database <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/base-de-datos-global-de-estadisticas-tributarias.htm>.

⁽¹⁵⁾ CONEVAL, *¿Sabes cuántos programas sociales hay en México?*, consultado el 7 de diciembre de 2016 en: <http://blogconeval.gob.mx/wordpress/index.php/2014/01/28/sabes-cuantos-programas-sociales-hay-en-mexico/>.

⁽¹⁶⁾ C. GUIZAR, *Ingreso Básico Universal*, Bien Común, México, XXIII, 2017, 15-25.

- Giving more choice to the population, having them more financial resources that can be used unconditionally.
- Reducing corruption and political cronyism.
- Reducing the costs of social programs, by streamlining bureaucracy and administrative procedures.
- Increasing gender equality, because women would have the opportunity to act with more economic freedom, thus deciding about their personal and family future, having less economic dependence upon their partners.
- Reducing stigmatization of people in poverty.
- Lowering social inequality and promoting a better redistribution of wealth (i.e. a universal income not depending on one's economic condition)
- Raising social awareness and responsibility, because there are cases in which people who do not need the universal income can donate it. This way, those who receive it can redistribute it to society in any other way as a sign of gratitude.

Mexico could benefit from the implementation of a universal income in a number of ways:

- Because of the large quantity of social programs, the administrative costs of which are significant.
- Because while it is true that employment is being created in Mexico, most of it is performed in precarious conditions.
- The spread of labor informality concerns a significant share of poor workers, who need alternative sources of income.

The basic income could be a citizen's right, without regard to their labor status, age, gender or personal income. In fact, on July 4th, 2007, a proposal was made by the Mexican Congress to establish a Citizen's Basic Income. However, this option must be considered along with the country's main distinctive trait.

The fact that there is no unemployment insurance in Mexico, places the country at a disadvantage, because it is hard to think about implementing a basic income when there are insufficient resources to create an unemployment insurance. This aspect holds even truer if we think that a basic income does not automatically prevent access to other types of benefits. Is it thus possible to put in place a basic income without the involvement of enterprises financing an unemployment insurance, because of the tripartite nature of Mexico's social security scheme? What is certain is that reforming the social security system

and the tax recollection and revenue system is necessary to devise an unemployment insurance and to plan a basic universal income.

However, as already mentioned, tax recollection is low, compared to other OECD members, as is the percentage of taxes paid by natural and legal persons. In this sense, the implementation of a basic universal income in Mexico necessarily calls for a tax reform.

A tax reform implies not only increasing recollection and raising the percentage of income-related taxes. It also means establishing a tax payment according to people's earnings. If those who earn more do not pay more, the society in general will have to bear the cost of the basic income. We cannot relieve major corporations from the obligation of contributing to the basic income, especially now that their profits are higher and labour costs lower. We cannot forget that even if everyone in society must contribute to a basic income, different sectors must do their bit according to their possibilities.

It is also important to point out that the minimum wage in Mexico is fixed annually. Such amount is insufficient to cover the needs of a worker and their family (currently, the minimum wage in Mexico is \$140 USD per month). Because of this, a basic income the amount of which is similar to or less than that of the minimum wage, would be an inadequate starting point. This cannot be seen as a significant support for a person to undertake various projects. But if a basic income is higher than the minimum wage, it would be unclear if such amount would be an incentive or a disincentive to take up a job or do any productive activity.

Furthermore, we must not confuse implementing a basic income with the disappearance of every social right or basic social service that the State offers. Doing so would be equal to dismantling the social rule of law.

Ultimately, much can be written about the tools to analyze the functioning of a basic income and how people define their life project if the latter is provided. However, such income needs to be higher than the minimum wage, because, if not, it would only allow beneficiaries to continue living just above the poverty line, without any opportunity for development.

Abstract

È possibile in Messico un reddito di base incondizionato?

Obiettivi: Obiettivo dello studio è indagare le possibilità di introdurre un reddito di base incondizionato in Messico. **Metodologia:** Lo studio analizza le caratteristiche del reddito di base universale provando a calarle nel contesto socioeconomico e lavorativo del Messico. **Risultati:** Lo studio indica difficoltà e ostacoli di tale prospettiva. **Limiti e implicazioni:** Al fine di formulare ipotesi su un reddito di base occorre tenere in considerazione le caratteristiche del sistema di protezione sociale e del sistema di contribuzione in Messico. **Originalità:** Lo studio sottolinea le relazioni tra reddito di base e salario minimo per evidenziare a quali condizioni il primo può offrire reali opportunità di sviluppo ai beneficiari.

Parole chiave: reddito di base, sistema di protezione sociale, salario minimo, Messico.

Is a Universal Basic Income possible in Mexico?

Purpose: The objective of the study is to investigate the possibilities of introducing an unconditional basic income in Mexico. **Methodology:** The study analyzes the characteristics of universal basic income trying to reduce them in the socio-economic and working context of Mexico. **Findings:** The study presents difficulties and obstacles of this perspective. **Research limitations/implications:** In order to formulate hypotheses on a basic income, the characteristics of the social protection system and of the contribution system in Mexico must be taken into account. **Originality:** The study highlights the relationships between basic income and minimum wage to highlight the conditions under which the former can offer real development opportunities to beneficiaries.

Keywords: basic income, social protection system, minimum wage, Mexico.

Los sistemas de rentas mínimas en el ordenamiento español

*M^a Dolores Ramírez Bendala **

Sommario: **1.** Introducción. – **2.** El sistema de Protección Social en la Constitución Española. – **2.1.** Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de Protección Social. – **3.** Los Sistemas autonómicos de rentas, ingresos o salarios mínimos: concepto, objeto y naturaleza jurídica. – **3.1.** Tendencia a la configuración de las rentas mínimas como Derecho Subjetivo. – **3.2.** Concepto y finalidad. – **3.3.** Naturaleza Subsidiaria y Carácter Complementario de los ingresos mínimos autonómicos. – **4.** Destinatarios de las rentas garantizadas. – **4.1.** Requisitos para acceder a la titularidad del derecho. – **5.** Cuantía y duración de las prestaciones de rentas mínimas. – **6.** El reciente informe de la AIREF sobre los programas de rentas Mínimas en España. – **7.** Conclusiones.

1. Introducción

Son numerosos los textos internacionales y comunitarios que aluden a derechos sociales relacionados con la dignidad de la persona, reconociendo la garantía de niveles de vida adecuados, a través de las ayudas necesarias que deben ofrecer los Estados a sus ciudadanos. Entre ellos, destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos ⁽¹⁾ cuyo art. 25 recoge: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y

* *Profesora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Sevilla.*

⁽¹⁾ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Del mismo modo, la Asamblea General de la ONU adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ⁽²⁾, destacando entre sus objetivos enfrentarse al desafío de erradicación de la pobreza, comprometiéndose los Estados a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

A través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ⁽³⁾, los Estados partes en el mismo, reconocieron el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado para si y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de su existencia

A nivel europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ⁽⁴⁾, exige el reconocimiento de ayuda social y de vivienda con la finalidad de combatir la exclusión social y la pobreza.

Recientemente, la promulgación del Pilar Europeo de Derechos Sociales ⁽⁵⁾ conllevó el reconocimiento expreso, entre los derechos de protección social, de una renta mínima adecuada como garantía de una vida digna, que además se combine con incentivos para la integración en el mercado laboral.

Uno de los retos más acuciantes en estos momentos en todo el territorio de la Unión europea, es la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Son numerosos los textos, en este ámbito, que intentan sufragar y llevar a cabo intervenciones en el ámbito social, para paliar situaciones de necesidad provocadas por los altos índices de desempleo y la aparición de nuevas formas de carencias manifestados durante la crisis económica que nos precede, y que ha dejado una estela de colectivos no amparados eficientemente por los actuales Sistemas de Protección Social.

⁽²⁾ Resolución 70/1, de 25 de septiembre de 2015 Asamblea General de Naciones Unidas que aprueba la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

⁽³⁾ Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

⁽⁴⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01). DOCE C 364/1, 18.12.2000.

⁽⁵⁾ “Pilar europeo de derecho Sociales” ref. oficial 2017/C 428/9, publicado en el DOUE el 13 de diciembre de 2.017.

En España, la situación no es diferente, es más, los datos demuestran que los niveles de pobreza están por encima de la media del resto de países de nuestro entorno. Es por ello que a lo largo de este trabajo se intentan analizar las distintas medidas llevadas a cabo para combatir esta lacra dentro del ordenamiento español, diferenciando entre los distintos niveles y ámbitos competenciales en base a los cuales se lleva a cabo esta intervención.

2. El Sistema de Protección Social en la Constitución

Para iniciar el estudio del sistema español de protección social es imprescindible partir del análisis del texto constitucional ⁽⁶⁾. Así, el artículo 1 indica que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. Esta promulgación del Estado como “social” tiene importantes implicaciones en el ámbito que nos ocupa, pues ello conlleva la persecución del bienestar de todos los ciudadanos, a través del reconocimiento y garantía de los denominados “derechos sociales” ⁽⁷⁾.

Entre ellos encontramos el mandato a los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo (art. 41 CE); es decir, la garantía de un sistema público de Seguridad Social, universal, que contemple cualquier situación de necesidad que precise una intervención protectora, entre las que destaca la del desempleo.

Así pues, el texto constitucional, configura la idea de la Seguridad Social como una “función de Estado”, para garantizar asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad; sin embargo, no es un precepto que delimite ni atribuya competencias en su ámbito; “*es un precepto neutro que impone los compromisos a que se ha hecho*

⁽⁶⁾ Constitución española 1978. BOE 311 29 de diciembre 1978.

⁽⁷⁾ E. CARMONA CUENCA, *La consolidación del estado social en España. El estado asistencial*, Editorial Aranzadi, S.A.U., 2006, 1-4.

referencia a los poderes públicos, sin prejuzgar cuales pueden ser estos” (STC/1997 (RTC 1997,206), F.5) ⁽⁸⁾.

El artículo 41 que nos ocupa se encuentra ubicado en el Título 1 Capítulo 3º dentro de los denominados “Principios rectores de la política social y económica”. Como tales, y en relación al art 53 CE, informarán la legislación positiva, práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. De este modo sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que los desarrollen. Es decir, habrá que estar a las normas que regulen estos derechos para su reclamación y ejecución ante los Tribunales ordinarios; el citado artículo 41 no genera un derecho directo para el ciudadano, pero ello no les priva de garantía institucional.

En este sentido, dicho artículo impone a los poderes públicos el establecer o mantener un régimen público de Seguridad Social, dejando a la configuración legal la regulación de la acción protectora del mismo, encontrando las limitaciones en las bases que se sientan en dicho artículo. Hablamos pues de un régimen público de Seguridad Social, para todos los ciudadanos, que debe garantizar prestaciones sociales y asistencia suficientes ante situaciones de necesidad; criterios básicos que deben guiar la labor del legislador.

Desde este prisma el Estado tiene la posibilidad de crear prestaciones ante esas situaciones de necesidad siempre que reconozca un derecho subjetivo pleno a la nueva prestación y asuma directamente su financiación ⁽⁹⁾.

No hay que olvidar que el art. 9 del texto constitucional reconoce la libertad e igualdad de todos los individuos, al establecer que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.” Los poderes públicos deben asegurar la eficacia de los derechos que se reconozcan en términos de igualdad, así como fomentar y posibilitar la integración e intervención de los individuos en todas las facetas posibles, entre ellas la social.

⁽⁸⁾ STC TC 239/2002 de 11 de diciembre (RTC/2002/239).

⁽⁹⁾ B. SUAREZ CORUJO, *Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional*, en *Revista de Información Laboral*, parte Art. Doctrinal, Editorial Aranzadi, 2014, 10, 3.

En el mismo sentido, el art. 149.1.1 CE le otorga competencias exclusivas al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, pudiéndose amparar en este precepto para articular políticas sociales prestacionales que no tengan una atribución competencial específica.

2.1. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materias de Protección Social

Dentro del marco analizado, el desarrollo y regulación de las situaciones de necesidad merecedoras de protección se lleva a cabo a través de dos vías competenciales. El art 149.1. 17^a CE otorga competencia exclusiva al Estado sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social, posibilitando la ejecución de sus servicios a través de las Comunidades Autónomas. Corresponde así, de forma privativa, toda la competencia referida a la acción protectora de la Seguridad Social y su régimen económico al poder central, garantizando así una uniformidad y un mismo tratamiento en todo el territorio español. Se tiende a la consecución de cierta homogeneidad de las políticas sociales.

De otra parte, el art 148.1. 20^a indica que las Comunidades autónomas podrán asumir competencias sobre “Asistencia Social”. Se descentraliza territorialmente la competencia en este ámbito. Según esta disposición, las comunidades autónomas tienen facultad plena en esta materia, tanto para su regulación, financiación y ejecución ⁽¹⁰⁾.

Distinguimos de esta forma dos formas de actuación, a través de distintos títulos competenciales: por un lado, el Sistema de Seguridad Social (que incluiría lo que se denomina asistencia social interna), y por otro el de Asistencia Social. El primero, de competencia exclusiva del Estado, y el segundo cuya competencia se atribuye a las comunidades autónomas (asistencia social externa). Sin embargo, el solapamiento entre ambas provoca problemas interpretativos y de interferencias que

⁽¹⁰⁾ J.M. SERRANO GARCÍA, *Marcos autonómicos de relaciones laborales y de protección social*, en *Relaciones Laborales*, Sección bibliográfica, Editorial La Ley, 1994, 2, 1437, 4.

deben ser soslayados. Desde los dos ámbitos puede ser garantizada la protección social ante situaciones de necesidad.

La Seguridad Social abarcaría la protección desde un nivel contributivo (ligado necesariamente a la previa aportación de los sujetos al sistema) y desde el nivel no contributivo, contemplando supuestos de necesidad vinculados a carencias de rentas que hacen necesaria la protección (invalidez, jubilación, desempleo, etc.).

De esta forma el sistema español de Seguridad Social, otorga prestaciones sociales o asistenciales ante determinados riesgos previstos legalmente y situaciones de necesidad, a través de técnicas contributivas y no contributivas o asistenciales. Dichas prestaciones van dirigidas a determinados colectivos (incapacitados, jubilados, familias y desempleados) pero, no obstante, se obvian o no contemplan a otros, quedando fuera del ámbito de protección del sistema. De esta forma, el criterio de la universalidad subjetiva, en este nivel no contributivo y asistencial manifiesta importantes deficiencias, al no dar respuesta a todos los ciudadanos con carencia de recursos y que están abocados a estados de necesidad.

Es en este espacio o laguna donde se ubican las prestaciones de asistencia social autonómicas. La CE no aporta noción material de “asistencia social”. Según el Tribunal Constitucional, se trataría de un “mecanismo protector de situaciones específicas de necesidad, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de seguridad social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de seguridad social” ⁽¹¹⁾. Encontramos así una asistencia social interna al Sistema de Seguridad Social, y una asistencia social externa cuya competencia se encuentra descentralizada; las comunidades autónomas han creado en ese espacio sus propias políticas de protección social dirigidas a los ciudadanos que se encuentren en situación de necesidad y carencia de rentas suficientes para cubrir sus necesidades básicas, configurándose éstas como la última red de seguridad, fuera del sistema de seguridad social. Así pues, las comunidades autónomas que hayan asumido la competencia otorgada, en virtud del art. 148.1.20 de la CE, a través de sus estatutos de autonomía pueden llevar a cabo actuaciones de asistencia social. En la actualidad, todos esos textos autonómicos se la han arrogado y en base a ello, y el título competencial constitucional antes referido, han llevado a cabo acciones dirigidas a la lucha contra la

⁽¹¹⁾ STC 76/1986, de 9 de junio (RTC 1986, 76), F.7)

pobreza y exclusión social, creando los denominados sistemas de rentas mínimos autonómicos, cuya finalidad esencial es otorgar ayuda, a distintos niveles, para aquellos que, careciendo de un nivel mínimo de rentas, no puedan atender las necesidades básicas, favoreciendo a su vez la inserción e inclusión social y laboral ⁽¹²⁾.

3. Los Sistemas autonómicos de rentas, ingresos o salarios mínimos: concepto, objeto y naturaleza jurídica

Como hemos analizado, en el sistema español de protección social coexisten diversos modelos de prestaciones de carácter económico, destinados a combatir las situaciones de especial necesidad derivadas de la carencia de rentas y escasez de recursos. Unos están directamente vinculados con la Seguridad Social (prestaciones contributivas, no contributivas y asistenciales) y otros que van a proporcionar los entes regionales en el ejercicio de las competencias que le han sido reconocidas en la CE y en los correspondientes Estatutos de Autonomía. Es en este ámbito donde se han desarrollado los distintos sistemas de rentas mínimos autonómicos, complementarios y subsidiarios de las distintas prestaciones de Seguridad Social a las que puedan tener derecho los beneficiarios, y situados en lo que hemos denominado asistencia social externa ⁽¹³⁾.

La actuación de las distintas Comunidades Autónomas no han pretendido en ningún caso, sustituir la actuación de la administración central, pero lo cierto es que ante la inactividad de ésta, en determinados momentos, ante situaciones de necesidad que

⁽¹²⁾ La instauración de los sistemas de rentas mínimas se lleva a cabo en España a través de las competencias que el art. 148.1.20 de la CE le otorga a las Comunidades Autónomas (asistencia social), y en virtud de las transferencias que de aquéllas han ido asumiendo, constituyendo así el ámbito natural de creación y desarrollo el de este nivel territorial. Esas actuaciones regionales suponen un complemento a la actuación del Estado, no pretendiendo sustituir la actuación de la administración central respecto a las obligaciones que a la misma le conciernen en materia de asistencia social. Sin embargo, en esta materia el modelo se descentraliza, tomando la iniciativa las administraciones regionales, ante la renuncia o inactividad de aquella de asumir un papel principal en el establecimiento de un modelo de Renta Mínima.

⁽¹³⁾ L. AYALA CAÑON, *La descentralización territorial de los sistemas de garantías de rentas*, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2005, 23, 2, 45-67 y 47-48.

demandaban una cobertura efectiva y garantista, que pudiera hacer frente a los cada vez más acuciantes problemas que evidenciaban la pobreza, marginación y desigualdades sociales, empezaron a emerger y configurarse, a niveles autonómicos, los denominados ingresos mínimos de solidaridad, rentas mínimas de inserción, rentas básicas, rentas de inclusión, etc. Se descentraliza de esta manera el modelo, tomando la iniciativa las administraciones regionales ante la urgencia de adoptar medidas en este ámbito social que palien las situaciones de exclusión social y pobreza cada vez más presentes.

La instauración de estos sistemas se inicia en España en el año 1989 con la aparición de la primera regulación de un sistema de ingresos mínimos en el País Vasco, dentro del Plan Integral de Lucha contra la pobreza ⁽¹⁴⁾. A partir de ese momento comienzan a generalizarse, durante los años noventa, las actuaciones regionales tendentes a establecer y configurar sistemas de similares características. Nos encontramos, actualmente, con distintas disposiciones normativas de rentas mínimas autonómicas, con diferencias en algunos casos sustanciales, cualitativas y cuantitativamente. En concreto, existen en la actualidad diecinueve regulaciones distintas (una por cada comunidad autónoma y dos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), todas ellas con diferentes denominaciones, requisitos, formas de acceso, cuantías y duración, en función del territorio donde esté inserta, difiriendo bastante el alcance y eficacia de la protección que otorgan ⁽¹⁵⁾.

Todas ellas tienen en común un dato, su finalidad, pues su objetivo principal es dar cobertura a las necesidades básicas de aquellas personas que carecen de recursos económicos suficientes, proporcionando una garantía de ingresos mínimos para la subsistencia, además de un acompañamiento en los procesos de intervención social, vinculado en la mayoría de los casos a la inserción laboral ⁽¹⁶⁾.

Otro dato que comparten es la atribución de una importancia vital al empleo como mecanismo integrador. En este sentido sería deseable

⁽¹⁴⁾ Decreto 39/1989, de 28 de febrero de 1989, por el que se regula la concesión del ingreso mínimo familiar. (BOPV 06.03.1989).

⁽¹⁵⁾ M.D. RAMÍREZ BENDALA, *Análisis de sistemas de rentas mínimas autonómicas: divergencias y confluencias*, en AA.VV. (M.D. RAMÍREZ BENDALA Dir.), *Buenas Prácticas jurídico procesales para reducir el gasto social(III)*, 113.

⁽¹⁶⁾ El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas Mínimas de Inserción 2016. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

encontrar un cierto equilibrio entre la protección que se otorga para sufragar la carencia de recursos y la activación de políticas de empleo dirigidas a la inserción laboral ⁽¹⁷⁾.

A pesar de esta similitud, el panorama actual español en la determinación de una renta mínima es muy heterogéneo; las regulaciones de la misma en los distintos territorios regionales son diversas, y a ello se añaden las innumerables modificaciones que sufren para su mejora y adaptabilidad a una realidad cambiante ⁽¹⁸⁾.

Para realizar este estudio se van a analizar algunos de los sistemas de ingresos mínimos actualmente vigentes en distintas comunidades autónomas. Se han elegido aquellos cuyas características territoriales y normativas los hacen más significativos, seleccionando los que cuentan con una regulación con mayor técnica, y otros cuyas deficiencias son evidentes. Ello, como se verá, provoca desigualdades en función de la región donde se materialice la prestación.

En concreto la normativa seleccionada viene referida a las siguientes Comunidades Autónomas: País Vasco, Navarra, Cataluña, Andalucía, Extremadura, Murcia, Canarias, Ciudad Autónoma de Ceuta y Castilla y León.

3.1. Tendencia a la configuración de las rentas mínimas como derecho subjetivo

La primera observación que se puede realizar al hacer esta comparación, es la diversidad de denominaciones que se atribuyen a los sistemas de ingresos mínimos presentes en cada territorio. Así en el País Vasco la Ley 18/2008 ⁽¹⁹⁾ y el Decreto 147/2010 ⁽²⁰⁾ hablan de

⁽¹⁷⁾ Revisión de los sistemas de ingresos mínimos en España desde la perspectiva de su efectividad. Programa para el Empleo y la Innovación Social de la UE (eje PROGRESS). Convocatoria VP/2014/006: Apoyo a las reformas de protección social. “Retos y Próximos pasos para la mejora de Sistema de Ingresos Mínimos en España”. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 5-6.

⁽¹⁸⁾ Informe del CESE, *Políticas Públicas para combatir la pobreza en España*, Consejo Económico y Social España Departamento de Publicaciones. NICES: 729-2017.

⁽¹⁹⁾ Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingreso y para la Inclusión Social. BOE 7 de octubre de 2008, núm. 742.

“Rentas de Garantías de Ingresos”; en Navarra la Ley Foral núm. 15/2016 ⁽²¹⁾ y el Decreto Foral 26/2018 ⁽²²⁾ regulan la “Renta Garantizada”; en Cataluña la Ley 14/2017 ⁽²³⁾ establece la “Renta Garantizada de Ciudadanía”; en Andalucía el Decreto 3/2017 ⁽²⁴⁾ formula la “Renta Mínima de Inserción Social”; en Extremadura la reciente Ley 5/2019 ⁽²⁵⁾ ha recogido la “Renta Extremeña Garantizada”; en Murcia la Ley 3/2007 ⁽²⁶⁾ y el Decreto 163/2017 ⁽²⁷⁾ aprueban la “Renta Básica de Inserción”; en Canarias la Ley 1/2007 ⁽²⁸⁾ y el Decreto 153/2017 ⁽²⁹⁾ desarrollan la “Prestación Canaria de Inserción”; en Ceuta es el Reglamento de “Ingresos Mínimos de Inserción” ⁽³⁰⁾ el que se encarga de esta materia, y finalmente en Castilla y León es el Decreto Legislativo 1/2019 ⁽³¹⁾ el que ha recogido, en un Texto Refundido, las normas legales vigentes de la “Prestación de Renta Garantizada de Ciudadanía”.

⁽²⁰⁾ Decreto núm. 147/2010, de 25 de mayo. Renta de Garantía de Ingresos. BO. País Vasco 17 de junio 2010, núm. 114.

⁽²¹⁾ Ley Foral núm. 15/2016, de 11 de noviembre, regula los derechos a la Inclusión Social y a la Renta Garantizada. BO. Navarra 18 de noviembre 2016, núm. 223.

⁽²²⁾ Decreto Foral núm. 26/2018, de 25 de abril de Desarrollo de los derechos de Inclusión Social y a la Renta Garantizada. BO. Navarra 5 de junio 2018, núm. 107.

⁽²³⁾ Ley 14/2017 de 20 de julio, de la renta garantizada de ciudadanía. BOE 17 de agosto 2017, núm. 196.

⁽²⁴⁾ Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. BOJA núm.245, 26 de diciembre de 2017.

⁽²⁵⁾ Ley 5/2019 de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada. BOE 12 de marzo 2019, núm. 61.

⁽²⁶⁾ Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. BORM 12 de abril de 2007, núm. 83.

⁽²⁷⁾ Decreto 163/2017 de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. BORM de 2 de junio de 2017, núm. 123.

⁽²⁸⁾ Ley 1/2007 de 17 de enero, modificada por Ley 2 /2015, de 9 de febrero, Prestación Canaria de Inserción. BOE 4 de marzo de 2015, núm. 54.

⁽²⁹⁾ Decreto 153/2017 de 8 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de la Ley por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, aprobado por el Decreto 136/2007, de 24 de mayo. BOC 16 de mayo, núm.93.

⁽³⁰⁾ Reglamento de Ingreso mínimo de inserción (IMIS) de la Ciudad Autónoma de Ceuta, 25 de octubre de 2010. B.O.C.CE 2 de noviembre de 2010, núm. 4996.

⁽³¹⁾ Decreto Legislativo 1/2019 de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. BOCL 15 de enero de 2019, núm. 9.

Muchas de estas prestaciones han cambiado su título, incluyendo en su nomenclatura el término “garantizada” frente a expresiones anteriores como rentas de inclusión, ingresos mínimos o de solidaridad, salario social, etc., y ello no ha sido casual. En las precedentes regulaciones el derecho a esta protección a través de la asistencia social no tenía una eficacia directa, pues dependía de las consignaciones presupuestarias de cada comunidad, estando condicionado su reconocimiento a la disponibilidad económica en cada momento, por lo tanto, se configuraban como meras expectativas de derechos. Aun manifestándose la situación de necesidad, y reuniéndose los requisitos de carencia de rentas y los exigidos en las disposiciones normativas, la concesión de la prestación podría verse limitada en función de los recursos presupuestarios. Actualmente, los textos más recientes tienden a reconocer el derecho a estas rentas como auténtico derecho subjetivo, de acceso universal, siendo exigible ante la administración pública que tiene la obligación de garantizarlo, debiendo hacer la consignación de crédito adecuado y suficiente para atender estas prestaciones, financiándolas con las partidas presupuestarias necesarias. Es decir, desde el instante en que el titular o posible beneficiario de la misma reúne los requisitos establecidos en la norma de desarrollo puede exigir el reconociendo pleno del derecho, y que este despliegue todos sus efectos económicos y jurídicos. Es uno de los grandes avances, en este terreno, de la mayor parte de los sistemas analizados. En casi todas las comunidades autónomas los Estatutos de Autonomía han recogido la referencia a los Servicios Sociales, incluyendo en las diversas leyes de servicios sociales autonómicas, entre las prestaciones garantizadas, las económicas orientadas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Así en Extremadura, Andalucía, Castilla y León, País Vasco o Navarra estas rentas encuentran acomodo dentro de los derechos subjetivos, reconocidos en sus Leyes de servicios sociales, viendo de esta forma garantizada la cobertura económica, sin condicionamientos, salvo el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada comunidad y la acreditación de carencia de rentas suficientes. Algunos, sin embargo, siguen adoleciendo de este reconocimiento, regulándose como meras prestaciones asistenciales. Así sucede, por ejemplo, con el Ingreso Mínimo de Inserción Social de Ceuta cuyo Reglamento lo configura como una prestación económica de carácter periódico, dirigida a cubrir las necesidades básicas de aquellas personas que carezcan de recursos económicos suficientes para la supervivencia, y haciendo depender su

atribución a las partidas presupuestarias disponibles anualmente. Del mismo modo tampoco a la Prestación canaria de inserción se le atribuye ese carácter de derecho subjetivo y está condicionada a la financiación anual.

3.2. Concepto y Finalidad

La noción y el objeto de cada una de las rentas mínimas coinciden fundamentalmente en cuanto a la perspectiva económica, ya que la mayoría de ellas se definen como una prestación económica y periódica, dirigida a cubrir las necesidades vitales básicas cuando los sujetos carezcan de recursos o rentas suficientes, garantizando la atención a las situaciones de pobreza o exclusión social. Es a partir de aquí cuando se producen notables diferencias, pues partiendo de esta primera aproximación, algunos de los sistemas de ingresos mínimos profundizan en otros aspectos, incluso reconociendo un doble derecho: el derecho a la prestación económica y el derecho a la inclusión social.

Así, la renta garantizada de ciudadanía catalana resalta el objetivo de promover la autonomía de las personas y su participación activa en la sociedad, fomentando la promoción del individuo y su empoderamiento para llegar a superar la situación que le ha llevado a necesitar esa prestación. La renta de garantía de ingresos del País Vasco va dirigida, no solo a la cobertura de necesidades básicas, sino también a la de aquellos gastos generados como consecuencia de un proceso de inclusión socio/laboral, aquellos que son imprescindibles para la realización efectiva de dicho proceso. La renta extremeña garantizada, la prestación canaria de inserción y la renta mínima de inserción andaluza se enfocan también hacia la integración laboral y social; mientras que la renta básica de inserción de Murcia la configura de una especial manera, al incluir en ella otros complementos en concepto de ayuda escolar y transporte, otorgándole además naturaleza “alimenticia”, siendo su finalidad la de contribuir al sustento, habitación, vestido y asistencia médica de los individuos, relegando a un segundo lugar el aspecto integrador.

Los sistemas que se comentan, se orientan a contribuir a la inserción de los individuos en la sociedad en todas sus dimensiones. Sin embargo, el alcance y la relevancia que a este aspecto se le confiere difieren bastante según el territorio que analicemos. Mientras que la mayoría de

las disposiciones autonómicas incluyen apoyos a la inserción, estableciendo programas, actuaciones o itinerarios de inclusión, no todos le otorgan la misma importancia. Encontramos así que, frente a la regulación de programas individuales de inserción que eviten la exclusión social, laboral y personal concebida de forma básica, aunque estableciendo la obligación de los sujetos beneficiarios de la prestación a participar activamente en ellos (Ceuta, Canarias, Murcia), aparece, en algunas comunidades, el reconocimiento del “Derecho a la inclusión social”. Así, en Extremadura o Navarra éste se configura como un derecho libre y voluntario, que implicaría la obligación por parte de las administraciones de desarrollar instrumentos o llevar a cabo las actuaciones necesarias para prevenir el riesgo de exclusión social. Cataluña va más allá, al reconocer una prestación garantizada de activación e inserción, de carácter económica, periódica y temporal, condicionada al compromiso de seguir un plan de inclusión, y cuya finalidad es la inserción social o laboral, vinculada a la voluntad explícita de los beneficiarios de realizar las actividades de su plan de trabajo.

La mayoría de los sistemas analizados coinciden en incorporar, junto a la prestación económica de garantía de rentas, planes o itinerarios de inserción individual orientados a evitar la exclusión sociolaboral de los titulares y beneficiarios de aquella, estableciendo la obligación, y condicionando la percepción de las ayudas, a la realización y participación activa en las actividades que en dichos programas se establezcan (excepto Cataluña, cuya prestación garantizada no se condiciona a la realización de actividades de inserción o Navarra que reconoce un derecho a la inclusión, distinto a la renta económica). Pero los enfoques que se dan a esta vertiente difieren en cada comunidad autónoma; hemos visto como, incluso se llega a reconocer, como derecho subjetivo la inclusión social, acompañándolo de medidas económicas específicas para los destinatarios. Hay que señalar que, en algunas regulaciones, los planes individuales de inserción contemplan a ciudadanos cuyas dificultades son de naturaleza exclusivamente económica, y no precisan de apoyos especiales para la inclusión social, sino más bien orientación para la superación de su situación laboral, otorgándole un importante papel a las actuaciones no económicas orientadas a la mejora de su empleabilidad. Así, en el País Vasco la renta complementaria de ingresos del trabajo tiene carácter prioritario sobre la renta básica, y va dirigida a aquellos que, disponiendo de

ingresos procedentes de actividades laborales o profesionales, necesitan complementar el bajo nivel de ingresos, al confluir especiales dificultades de carácter únicamente económicas. La normativa reguladora de Castilla y León entiende por situaciones de exclusión social aquellas en las que las personas, no solo carecen de recursos para atender las necesidades básicas de subsistencia, sino también aquellas en las que existe un estado de dificultad personal y social; distingue así entre situaciones de exclusión coyunturales (cuando obedecen únicamente a una carencia temporal de recursos) y estructurales (cuando concurren también en su origen factores sociales). La regulación de la renta en Navarra define la exclusión social como aquella situación, consecuencia de un proceso dinámico de acumulación o combinación de diversos déficits o carencias personales, relacionales, laborales o socioambientales, que persiste en el tiempo y que impide o limita el ejercicio y disfrute efectivo de sus derechos. De esta forma, los planes o programas de inclusión o integración se orientan, no solo a la consecución de la inserción social o laboral de los individuos, sino a su integración en todas sus dimensiones, teniendo como destinatarios tanto a los titulares y beneficiarios de estas rentas mínimas, como a todos los ciudadanos o personas que lo soliciten (Ceuta y Extremadura son claros ejemplos de esta prescripción). Todo ello implica el reconocimiento de que no todas las personas necesitan el mismo apoyo público, pues no se encuentran en las mismas circunstancias personales, sociales o laborales; y no siempre se accede necesariamente a una prestación económica; no todos aquellos que carezcan de recursos necesitan actuaciones de integración o inclusión similares o con la misma intensidad, es más, como se ha indicado, estos programas no están acotados únicamente a perceptores de renta mínima, extendiéndose a sujetos que requieren de acciones por parte de los poderes públicos para completar su proceso inclusivo, sin que carezcan de unos recursos mínimos.

3.3. Naturaleza Subsidiaria y Carácter Complementario de los ingresos mínimos autonómicos

Aspecto a destacar es la naturaleza subsidiaria y el carácter complementario de las distintas rentas mínimas autonómicas. Estas se configuran como la “última red de protección o seguridad” del sistema

de protección social, y es por ello que se genera el derecho a las mismas cuando no es posible acceder a acciones protectoras de contenido económico de otros regímenes públicos.

De esta forma cuando los posibles titulares o beneficiarios quieran acceder a la prestación, deberán hacer valer, con carácter previo a su solicitud, cualquiera de las prestaciones o pensiones de seguridad social o de cualquier otro régimen público de protección social a las que pudieran tener derecho. Son por tanto subsidiarias, de manera generalizada, respecto de las prestaciones contributivas y no contributivas del sistema de seguridad social, y de aquellas derivadas de cualquier otro régimen público (y en ocasiones privado, p.ej. Andalucía) de análoga naturaleza que pudieran ser concedidas a los titulares. Se incluyen expresamente, en la ciudad autónoma de Ceuta, las pensiones compensatorias y por alimentos, exigiendo que se hayan ejercido las acciones legales oportunas en aras a su consecución, para poder generar el derecho al ingreso mínimo de inserción social; o las pensiones procedentes del extranjero o cualquier otra que con idéntica finalidad puedan ser sustitutivas de la renta mínima (Murcia).

Vinculado directamente a la naturaleza subsidiaria de estos ingresos mínimos autonómicos, hay que analizar su carácter complementario, y aquí es donde estriban algunas de sus divergencias. Con carácter general, todas las regulaciones examinadas le otorgan dicha característica; así estas rentas mínimas serán complementarias respecto a los ingresos, rentas o percepciones que pudieran ostentar tanto el titular como los beneficiarios de las mismas, estableciéndose diferentes sistemas de compatibilidad según la normativa que analicemos. Ello significa que la cuantía de la prestación estará condicionada por los recursos de la unidad de convivencia procedentes de otras fuentes, y estará determinada por el diferencial entre los ingresos computables y la cuantía establecida en la norma para aquélla.

Para fijar dicha cuantía es necesario determinar que conceptos son o no computables como rentas o ingresos de la unidad familiar, pues, como se ha comentado, ello delimitará no solo el montante de la prestación sino también el efectivo derecho a la misma. De esta forma, cuando los recursos de la unidad familiar superen las cuantías establecidas en las normas para las rentas mínimas, no se generará el derecho a ellas; sin embargo, si no alcanzan esos umbrales su importe se verá afectado por el conjunto de ingresos, rentas o percepciones que ostente la unidad de convivencia.

Llama la atención como, a pesar de la naturaleza subsidiaria de las rentas mínimas respecto de prestaciones contributivas y no contributivas del sistema de seguridad social, en las regulaciones que se analizan, algunas de ellas se excluyen del cómputo para la determinación de la prestación, atendiendo fundamentalmente al objeto de su protección. Es el caso de las prestaciones no contributivas por hijo a cargo (no computables en todas las comunidades analizadas, excepto en Cataluña, cuya Ley de servicios sociales establece una compatibilidad específica de la renta garantizada con las prestaciones estatales contributivas y no contributivas de seguridad social; excluyéndose también las contributivas por hijo a cargo en Andalucía y Ceuta); las derivadas de la Ley de Dependencia ⁽³²⁾ que se exceptúan del cómputo de ingresos (salvo en las regulaciones de Ceuta y Castilla y León, que no se pronuncian al respecto); igualmente las pensiones de Seguridad Social no contributivas de invalidez (la regulación canaria la excluye del concepto de ingresos computables, y la de Castilla y León establece la complementariedad de la misma hasta el importe de la renta que le corresponda percibir en su caso; en los demás sistemas de ingresos mínimos no la excepcionan y por tanto habrán de ser tenidas en consideración para establecer el derecho a la renta mínima y su cuantía).

En relación con las prestaciones públicas de desempleo, los ingresos mínimos autonómicos tienen naturaleza subsidiaria respecto a las mismas; sin embargo, en Castilla y León se regula expresamente la complementariedad de la renta garantizada de ciudadanía, hasta el importe que corresponda percibir, con prestaciones de esta naturaleza, añadiendo que será compatible y con carácter suplementario respecto de las prestaciones contributivas y no contributivas de desempleo del sistema de Seguridad Social siempre que su cuantía sea inferior al 80% del IPREM (indicador público de rentas múltiples). En sentido similar, la prestación canaria de inserción establece esa complementariedad, hasta el límite de la cuantía de ayuda económica básica que correspondería a la unidad de convivencia.

Hay una serie de ingresos que solo encuentran acomodo en algunas puntuales regulaciones de ingresos mínimos regionales; así las

⁽³²⁾ Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

pensiones de alimentos o compensatorias únicamente aparecen referidas en las regulaciones de Murcia, Ceuta y Andalucía para excluirlas de los ingresos o rentas de la unidad de convivencia que deben computarse. Del mismo modo, y con carácter excepcional, la normativa de la renta garantizada de la ciudadanía de Castilla y León dispone la compatibilidad de ésta, con carácter complementario, de las prestaciones de maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo e incapacidad temporal devenida durante el desarrollo de la actividad laboral.

Existen otras ayudas sociales económicas, de carácter finalista, que por su naturaleza no se incluyen en el cálculo de las rentas de la unidad familiar o de convivencia, a fin de determinar la cuantía de las prestaciones de rentas mínimas. Están contempladas en la mayor parte de las regulaciones que aparecen en este estudio, y vienen referidas a ayudas de emergencia social, becas de estudio o para la formación, ayudas para el transporte o la vivienda, sanitarias, prestaciones para mujeres víctimas de violencia de género o ayudas por acogimiento familiar temporal.

Por último, la tendencia en las regulaciones más actuales respecto a las rentas procedentes del trabajo, es la de establecer reglas de compatibilidad o periodos de suspensión de las rentas mínimas (no extinción) que permitan a los beneficiarios combinar trabajo y prestación, de forma que se incentive el empleo. Singularmente, dentro de las disposiciones regionales que se detallan en este estudio, hay que hacer especial referencia a la “Renta complementaria de ingresos” del País Vasco cuya finalidad es, precisamente, complementar el nivel de recursos cuando existen rentas del trabajo, pero inferiores a la cuantía de la Renta básica de inclusión. Es decir, está reconociendo una doble modalidad de rentas garantizadas: una dirigida a aquellos sujetos que no tienen recursos o son inferiores a los umbrales establecidos, y otra para el supuesto de sujetos con actividad laboral o profesional. De esta forma se fomenta no solo la inclusión laboral de los destinatarios de la renta garantizada, sino la mejora de la empleabilidad y el mantenimiento del empleo ⁽³³⁾.

⁽³³⁾ S. BARCELÓN COBEDO, *Las Prestaciones Autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de Seguridad Social en relación con las situaciones reales de necesidad económica*, en *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, Temas Laborales 2018, 143, 13-54.

4. Destinatarios de las rentas garantizadas: requisitos de acceso a la prestación

Las regulaciones regionales de rentas mínimas autonómicas contemplan la figura del titular y de los beneficiarios de estas prestaciones. Así, serán titulares de aquéllas quienes, cumpliendo los requisitos exigidos en la normativa vigente en cada territorio, soliciten la prestación, es decir los sujetos a los cuales se les reconoce el derecho o personas en favor de las cuales se aprueba dicha protección económica. De otra parte, serán beneficiarios los miembros de la unidad familiar o de convivencia del titular que solicitó la ayuda básica; aquellas personas que forman parte del mismo núcleo como miembros de la respectiva unidad familiar o de convivencia.

De esta forma se considerará unidad familiar o de convivencia al núcleo familiar constituido por la persona solicitante y, en su caso, a quienes convivan con ella en una misma vivienda o espacio físico o habitacional, y al que estén vinculados por: unión matrimonial, parejas de hecho o por cualquier otra forma de relación estable análoga a la conyugal, por parentesco civil de consanguinidad o afinidad, incluyendo a aquellos sujetos que por adopción, tutela o acogimiento familiar formen parte de ella.

En relación a los grados de parentesco, dependerá de la comunidad autónoma donde nos situemos para la delimitación del ámbito subjetivo; así, mientras en el País Vasco y Ceuta los grados se extienden hasta el cuarto por consanguinidad y segundo por afinidad, en Cataluña, Castilla y León y Canarias éstos abarcan hasta el segundo grado por consanguinidad y afinidad. Comparten el mismo requisito Navarra y Extremadura al indicar que los grados incluidos serán hasta el segundo por consanguinidad y primero por afinidad, mientras que en Andalucía se reducen al primer grado por afinidad o consanguinidad. Llama la atención como la normativa de Murcia solo hace referencia a la unidad de convivencia sin detallar ni especificar quienes conforman ésta (únicamente exige una convivencia estable al menos de un año anterior a la solicitud de la renta básica de inserción). Y estos datos no son baladí, pues en función del número de miembros que conformen la unidad familiar, tanto el cómputo de los ingresos, rentas o bienes, como el montante de la prestación será variable,

estableciéndose, en las distintas regulaciones, complementos adicionales a la cuantía básica, en función del número de personas que conforman la unidad de convivencia.

En regulaciones anteriores la referencia a los beneficiarios venía fundamentalmente determinada por la unidad familiar, constituyéndose la misma por aquellos sujetos unidos al titular por lazos de parentesco, por afinidad o consanguinidad. Actualmente, la mayoría de las regulaciones contemplan nuevos tipos de unidades, no limitándose a delimitar a éstas en función de relaciones familiares e incluyendo la denominación de unidad de “convivencia” para acoger otras modalidades relacionales.

En referencia a la unidad de convivencia hay que indicar que ésta puede estar formada por sujetos entre los cuales no existen lazos de parentesco, pero comparten el mismo domicilio o espacio físico de alojamiento. En este sentido hay que destacar la regulación de la renta de garantía de ingresos del País Vasco que contiene una detallada ordenación de unidades de convivencia distintas a las tradicionales. Así, considera como tales, a título ejemplificativo, a aquellas constituidas por personas que viven solas en una vivienda o alojamiento; a las víctimas de violencia doméstica, aun cuando aún no hubieran iniciado trámites de separación o divorcio; a refugiados y asilados; a cada uno de los titulares de un contrato de arrendamiento que viven en una misma vivienda con otras a la cual no les unen vínculos de parentesco; a personas beneficiarias de pensiones contributivas y no contributivas de vejez, invalidez o viudedad, junto con su cónyuge (o persona unida a ella por relación análoga) y las personas que dependen económicamente de ellas; a personas que por su situación de extrema necesidad hayan sido acogidas en algunas de las unidades de convivencia previstas en la norma. En todos estos supuestos constituirán unidades diferenciadas y generarán el derecho a la renta de garantía de ingresos, cuando se encuentren en situación de carencias de rentas y exclusión social y reúnan los otros requisitos exigidos en la normativa aplicable.

Se añade así la posibilidad de que en una misma vivienda o domicilio puedan integrarse distintas unidades familiares o de convivencia, considerándose cada una de ellas unidades independientes a efectos del reconocimiento de rentas mínimas. Es posible pues, que se genere el derecho a más de una prestación dentro de una misma unidad de convivencia, aunque las regulaciones analizadas suelen limitar esta

posibilidad a la concesión de dos o tres rentas mínimas por unidad de convivencia (p.ej. Andalucía, Castilla y León, Navarra, País Vasco). Esto no es más que el reflejo de las nuevas realidades o estructuras de convivencia surgidas a partir de la crisis y que se manifiestan más intensamente en hogares sin recursos y con especiales necesidades económicas y de inserción; la realidad social ha demandado nuevas regulaciones que incluyan en su ámbito de aplicación esos nuevos escenarios donde sujetos, que en principio no pueden generar el derecho a rentas básicas, se vean de esta forma protegidos ante situaciones de necesidad y emergencia social. Vemos como las últimas regulaciones se hacen eco de esta nueva realidad social para incorporar, dentro de su abanico de protección, a sujetos con diversas y diferentes relaciones que estrictamente no configuran una unidad familiar: personas solas o que han retornado a hogares paternos y que tienen a su cargo menores o discapacitados; mujeres víctimas de violencia de género; convivientes en un mismo domicilio, sin vínculos de parentesco; personas en situación de emergencia social; sujetos sin hogar; desahuciados acogidos por otras unidades familiares, refugiados y asilados; víctimas de explotación sexual o trata de seres humanos, etc., un sin fin de nuevas situaciones que necesitan encontrar cabida en estas medidas de protección social.

4.1. Requisitos para acceder a la titularidad del derecho

Hay unos requisitos básicos, comunes en todo el territorio español, pues las distintas regulaciones autonómicas los contemplan de forma más o menos homogénea, aunque con diferencias puntuales que se analizarán. Estos son los referidos a la edad, empadronamiento o residencia en municipio de la comunidad autónoma, la residencia legal y la carencia de rentas.

En primer lugar, y atendiendo a la naturaleza subsidiaria de las rentas mínimas, ya se comentó que aquellos sujetos que pretendan ser acreedoras de estas rentas deberán previamente haber solicitado, de cualquiera de las administraciones públicas competentes, aquellas prestaciones, pensiones, subsidios, de cualquier índole, que pudieran corresponderle por derecho, así como haber ejercitado las acciones legales oportunas para el establecimiento y pago de pensiones por

alimentos y/o compensatorias, cuando así lo establezcan las disposiciones autonómicas.

Hecha esta indicación, el requisito básico y común a todas las regulaciones es la carencia de rentas o de recursos suficientes de los sujetos acreedores, de forma que no puedan atender las necesidades vitales básicas. Para ello, se analizará la capacidad económica de quien solicita la prestación, y en su caso, de los demás integrantes de la unidad familiar o de convivencia. Se considera, con carácter generalizado, que existe insuficiencia de recursos cuando los ingresos, rentas o recursos de todos los integrantes de la unidad considerada no superan las cuantías establecidas en las correspondientes normas autonómicas para las prestaciones que se analizan, teniendo en cuenta, para dicho cálculo, el importe total de dicha prestación en función del número de miembros de la unidad familiar. Este requisito es uno de los más homogéneos con respecto a la generalidad de las regulaciones del territorio español; sin embargo, las divergencias se producen cuando, para el cálculo de los ingresos o rentas totales de las unidades seleccionadas, el computo difiere de una comunidad a otra (en algunas hay conceptos computables que no tienen esa condición en otras; los sujetos que pueden formar parte de la unidad familiar son distintos según donde nos situemos), alterando de esta forma el montante total de rentas de la unidad familiar y condicionando de esta forma el reconocimiento del derecho o su cuantía.

Otro de los requisitos necesarios para el acceso a las prestaciones que se estudian es el referido a la edad. La mayor parte de las comunidades establecen la obligatoriedad de que el solicitante tenga entre 25 y 65 años de edad en el momento de la solicitud (excepto en el País Vasco y Cataluña donde se rebaja hasta los 23 años, y Navarra que exige el haber cumplido la mayoría de edad; mejoras sustanciales que van a afectar al ámbito subjetivo, ampliando así su cobertura).

Los límites fijados admiten excepciones que se van a contemplar en la mayor parte de las regulaciones. De esta forma, el futuro beneficiario puede tener una edad comprendida entre los 18 y 25 años, o ser mayor de 65 cuando tengan a su cargo a menores, discapacitados o dependientes, incluyéndose entre el colectivo de mayores de 65 años, aquellos que ostentan la condición de emigrantes retornados a su comunidad sin derecho a pensión de jubilación no contributiva (es el caso de Castilla y León). La edad mínima se rebaja hasta los 18 años cuando, además del supuesto de tener menores o discapacitados a su

cargo, sean huérfanos de padre y madre, hayan estado tutelados por la administración correspondiente, se encuentren en situación grave de exclusión social o emergencia social o sean mujeres víctimas de violencia de género (la regulación de la renta mínima de inserción andaluza contempla supuestos de menores de 16 y 17 años en los cuales concurren alguna de las circunstancias antes expuestas para entender que reúnen este requisito legal).

El empadronamiento en uno de los municipios de la comunidad y el dato de la residencia legal son, quizás, los temas más controvertidos. Mientras que en la comunidad de Murcia se exige que los sujetos residan legalmente en territorio español y haberlo hecho al menos durante cinco años antes de la solicitud, y que estén empadronados en alguno de los municipios de la comunidad autónoma, con residencia efectiva y continuada durante el año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud, en Extremadura esta exigencia se reduce a un mínimo de seis meses. Castilla y León, Ceuta, Canarias, Andalucía y País Vasco comparten el periodo de un año de empadronamiento y residencia con anterioridad al momento de la solicitud (en la ciudad autónoma de Ceuta será de dos años si el sujeto no es ciudadano de la Unión Europea, endureciendo los requisitos para los extranjeros no comunitarios); sin embargo, Canarias y Navarra lo amplían a dos años. De esta forma, en función de la comunidad autónoma donde el sujeto tenga establecida su residencia y pretenda hacer valer su derecho a la prestación, las exigencias legales en relación al empadronamiento y periodo de residencia serán más o menos rígidas, posibilitándose el acceso a la misma en la medida que los periodos temporales se flexibilizan.

La mayoría de las disposiciones sometidas a este estudio contemplan especiales y excepcionales situaciones donde los requisitos temporales de residencia legal y empadronamiento se vuelven laxos; y ello derivado de las singulares circunstancias que rodean a los posibles beneficiarios, (emigrantes retornados a su comunidad de origen, refugiados, asilados, autorizados a establecer su estancia en España por motivos humanitarios, personas sin hogar, víctimas de violencia de género o de trata de seres humanos con fines de explotación sexual o laboral, personas en situación de extrema necesidad o de urgencia o emergencia social, etc.) que hacen imprescindible la garantía y efectividad de las prestaciones de rentas mínimas sin demora por imposición de plazos que en dichas circunstancias son imposibles de

cumplir. Se atiende de esta forma a necesidades perentorias que deben ser cubiertas de la forma más rápida y eficaz posible, garantizando a los sujetos una protección adecuada.

El hecho de que la exigencia de un determinado periodo de empadronamiento y residencia sea diferente en función de la comunidad autónoma donde nos situemos, puede producir lo que se ha denominado el efecto “llamada”, acudiendo los sujetos a aquellos territorios donde la exigencia de estos requisitos es más flexible y las posibilidades de cumplirlos se vuelven más fáciles. (Cataluña contempla esta posibilidad y somete a evaluación si se producen incrementos de solicitudes de la renta garantizada de personas recién censadas, previendo la posibilidad de ampliar el requisito de residencia previa hasta un total de 36 meses).

Conexo con este tema, y dado que las rentas mínimas exigen estos requisitos de empadronamiento y residencia legal, estableciendo que deben ser cumplidos en el momento de la solicitud y mantenidos durante la percepción de la prestación, habría que analizar el tema de la posible exportabilidad de las mismas cuando el sujeto cambia de residencia, estableciéndose en otra comunidad autónoma. De esta forma, con carácter general, las distintas regulaciones no contemplan dicha posibilidad (mantener las prestaciones otorgadas en su comunidad autónoma cuando fijan su domicilio en otra), es más, se configura como una de las causas de extinción de dicha prestación. Esta imposibilidad puede afectar a la movilidad de los sujetos cuando la finalidad del cambio obedece, por ejemplo, a razones laborales, desmotivando el traslado para incorporarse al mercado de trabajo. Sin embargo, la normativa de Cataluña, Murcia y Navarra abren el camino a los llamados “Convenios de reciprocidad”, regulando la viabilidad de suscribir convenios con otras comunidades autónomas que permitan la movilidad de las personas entre las respectivas comunidades, sin la pérdida del derecho a esos recursos mínimos, con la finalidad de favorecer la inclusión social y la inserción laboral de sus perceptores. Actualmente, ninguna de ellas ha hecho uso de esta facultad, con lo que los sujetos que establezcan su residencia en otro territorio regional verán afectados sus derechos, pues estos se extinguirán (algunas

disposiciones establecen la suspensión de la prestación cuando el cambio obedezca a motivos laborales o de salud) ⁽³⁴⁾.

5. Cuantía y duración de las prestaciones de rentas mínimas

Dos de los aspectos básicos de estas prestaciones son los referidos a la cuantía y a la duración temporal de la misma. Aquí es, quizás, donde más se manifiestan las divergencias entre las distintas rentas autonómicas.

En referencia a las cuantías, todas ellas establecen un importe básico que se verá complementado en función del número de personas que conformen la unidad de convivencia, estableciendo porcentajes adicionales por cada miembro adicional al titular. Indicar que se

⁽³⁴⁾ Art. 14.1.e) Ley 5/2019, de 20 de febrero, de Renta Extremeña Garantizada. BOE núm. 61 de 12 de marzo de 2.019: “*En los supuestos de traslado de residencia fuera de la Comunidad Autónoma de Extremadura por tiempo superior a treinta días e inferior a tres meses, se suspenderá el derecho mientras la persona titular resida fuera de Extremadura, salvo que declare que es para realización de un trabajo por cuenta ajena, siempre que la salida esté previamente comunicada o se trate de un traslado por motivos médicos, en las condiciones determinadas reglamentariamente*”. En el mismo sentido el art. 19.1.1º del Decreto n.º 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, B.O. Región de Murcia núm. 126 de 2 de junio de 2.017: “*Suspensión de la prestación y sus efectos: Ausencia temporal de la Región de Murcia del titular de la prestación, por un período o periodos que sumados no superen treinta y un días, dentro del plazo de concesión inicial o de cada una de sus prórrogas. Dicho periodo podrá ser ampliado hasta un máximo de 90 días cuando dicha ausencia se encuentre motivada por causas graves y justificadas, valoradas por la unidad competente del IMAS y siempre que dicha ausencia se haya comunicado previamente a los servicios sociales de atención primaria*”; y el Decreto núm. 147/2010, de 25 de mayo Renta de Garantía de Ingresos. B.O. País Vasco 17 de junio de 2010, núm. 114, (pág. 3020), art. 43.1.a: “*Suspensión de derecho: “El traslado temporal de residencia habitual a municipio ubicado fuera del ámbito territorial e la Comunidad Autónoma del País Vasco cuando este traslado sea superior a dieciocho meses y se deba a razones temporales de trabajo, cuidado de personas, ingreso en centros residenciales, separación o cualquier otra razón de urgencia temporal que sea calificada como tal, mediante el correspondiente informe técnico, por el Servicio Social de Base referente. En tales casos, se entenderá que, de procederse al retorno a la Comunidad Autónoma antes de que se hubieran cumplido los dieciocho meses señalados, se sigue cumpliendo el requisito exigido en el artículo 9.2 del presente Decreto*”.

utilizará, como módulo de cálculo del montante total, la referencia al Indicador Público de Rentas múltiples (Castilla y León, Canarias, Extremadura, Murcia y Andalucía); el Salario Mínimo Interprofesional (País Vasco) o Indicadores específicos regionales (Cataluña utiliza el indicador de renta de esta comunidad, mientras que Navarra fija cuantías básicas concretas por periodos anuales).

Los porcentajes oscilan entre el 76% del IPREM fijado en la comunidad autónoma de Canarias hasta el 100% en Extremadura o en Cataluña (en referencia a su índice concreto).

Las cuantías también se encuentran topadas, es decir se establecen porcentajes máximos que limitan el total de la prestación, y que fluctúan entre el 106% del IPREM (Canarias) hasta el 160% del mismo indicador (Extremadura).

Algunas disposiciones contemplan también el incremento de la prestación cuando se dan circunstancias excepcionales (convivencia en la unidad con dependientes, discapacitados, etc., p.ej. Andalucía y Extremadura).

No hay que olvidar que el valor del IPREM no se ha visto modificado desde el año 2017, con lo cual estas prestaciones que se analizan no han sufrido revalorizaciones, pues la mayoría lo utilizan como indicador de referencia.

El segundo dato que hay que analizar es el de la duración de las rentas mínimas y la posibilidad de que estas perduren en el tiempo, o mientras subsistan las causas que la motivaron, y se sigan cumpliendo los requisitos requeridos para su percepción. En la mayoría de las rentas regionales analizadas, el tiempo de percepción de la prestación se establece en doce meses (con excepción del País Vasco que la amplía a dos años y Cataluña que las reconoce como un derecho de carácter indefinido condicionado a la acreditación de la situación de necesidad y el cumplimiento de los requisitos que dieron lugar a su nacimiento). A partir de aquí, se establecen distintas regulaciones en cuanto a la posibilidad de prorrogarlas, fijándose periodos adicionales, que oscilan entre los tres meses a los dos años. Destacar, que estas prórrogas puedan ostentar carácter de indefinidas mientras se mantengan las circunstancias que las originaron (Extremadura, Cataluña, País Vasco, Navarra y Andalucía). Sin embargo, en algunas comunidades esta posibilidad se encuentra limitada temporalmente (Ceuta sólo admite tres prórrogas; Canarias regula la renovación hasta un máximo de veinticuatro meses; y Murcia solo admite prórrogas de seis meses hasta

un máximo de doce meses, siempre y cuando los sujetos se encuentren en situaciones calificadas como excepcionales por su normativa).

Se observan así diferencias no solo cuantitativas sino también cualitativas de las rentas mínimas autonómicas, siendo variable tanto su importe, como la duración de las mismas dependiendo del territorio donde se haga efectivo el derecho. Las regulaciones más actuales de ingresos mínimos territoriales tienden a incrementar las cuantías y el tiempo de percepción en un intento de homogeneizar estas condiciones, y adecuarse a las regulaciones más avanzadas.

6. El reciente informe de la AIREF sobre los programas de rentas Mínimas en España

A finales del pasado mes de junio se ha publicado un Informe de la AIREF ⁽³⁵⁾ sobre las rentas mínimas en nuestro país. En el mismo se han puesto de manifiesto algunas de las objeciones que se plantean en este estudio, destacando la desigualdad territorial y el fraccionamiento del sistema de ingresos mínimos. Destaca la ausencia de mecanismos de coordinación y la autonomía completa de los gobiernos regionales, en relación a todos los aspectos de estos programas de lucha contra la pobreza (ejecución, gestión, financiación.) que ha propiciado una cobertura muy heterogénea, tanto desde el punto de vista de los sujetos protegidos como de la cobertura cualitativa y cuantitativa de los mismos. Sin embargo, no obvia que estos programas autonómicos han supuesto, en algunos territorios, avances importantes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Este informe, tiene su origen en la presentación, en el año 2017, de una iniciativa popular legislativa ⁽³⁶⁾ sobre el establecimiento de un Prestación de Ingresos Mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social. En ella se manifiesta la ineficiencia del sistema en dar respuesta adecuada a la evolución de las necesidades sociales y económicas derivadas de la crisis, lo que justifica la necesidad de

⁽³⁵⁾ *Los programas de rentas mínimas en España*, estudio de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

⁽³⁶⁾ Iniciativa Legislativa Popular (ILP) febrero de 2017 a propuesta de UGT y CCOO. Proposición de Ley sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social.

implementar un modelo que suponga una garantía de ingresos mínimos a todo sujeto que carezca de recursos. De esta forma, habría que ampliar y configurar una nueva prestación, como derecho subjetivo, desde la Administración central, vinculado directamente al sistema de Seguridad Social que ampare las situaciones planteadas. La prestación de Ingresos mínimos tendría cabida dentro de las prestaciones no contributivas financiándose vía impuestos, estando inspirada por los principios de equidad, igualdad y universalidad del derecho. Compartiría con las rentas mínimas autonómicas su carácter subsidiario, siendo una prestación de carácter económico que surgiría cuando el sujeto no pudiese acceder a otras del sistema y reuniese los requisitos configurados en el proyecto (básicamente edad, carencia de rentas, residencia legal e inscripción como demandante de empleo). Resaltar, que relega totalmente el aspecto de empleabilidad a un segundo plano, pues su finalidad principal es la cobertura de necesidades económicas contemplando solo la posibilidad de actuaciones dirigidas a la inserción laboral o mejora del empleo a través de la participación en acciones o programas de empleo o de mejora de la ocupabilidad. En este sentido, el informe de la Airef propone hacer la prestación compatible con el empleo, permitiendo que este ingreso actúe como un complemento salarial hasta un determinado umbral en el que se haya alcanzado un salario suficiente.

7. Conclusiones

La pobreza y exclusión social no se contemplan expresamente en el ordenamiento español entre los riesgos específicamente cubiertos por el Sistema Estatal de Seguridad Social. Es cierto, que en el mismo encontramos prestaciones dirigidas a paliar determinadas vicisitudes (como la falta de ingresos o de empleo) a las que se enfrentan los beneficiarios, algunas de ellas directamente vinculadas a la previa aportación de los sujetos al sistema (prestaciones contributivas), y otras (no contributivas) que no otorgan una protección universal tal y como sería deseable.

Las comunidades autónomas se han encargado, desde los años noventa, de dar cobertura a aquellas situaciones en las que los sujetos carecen de medios suficientes o mínimos para hacer frente a las necesidades básicas, tanto de ellos como de los miembros de sus familias.

Constituyen la última red de seguridad, en el Sistema de Protección Social, que aborda los problemas de exclusión en todas sus posibles dimensiones: económicas, sociales, laborales, sanitarias, educativas, etc.

De esta forma, como se ha analizado, son las regulaciones autonómicas de rentas mínimas garantizadas las que se han involucrado en esta tarea, dando lugar a distintas ordenaciones de la materia en función del territorio donde nos situemos. Esta descentralización normativa ha provocado una grave fragmentación y heterogeneidad de los sistemas de rentas mínimas, que suscitan problemas de desigualdades y de equidad en la redistribución de los recursos.

Destacar que comparten uno de los objetivos prioritarios para las que fueron creadas: asegurar unos mínimos de vida digna, para las personas y familias en situación de pobreza y que se encuentran en situación de exclusión o vulnerabilidad social. Añaden una perspectiva de inclusión, pues la mayoría vinculan la prestación al compromiso de participar en las actuaciones y medidas previstas para la inserción de los individuos social y laboralmente. Es cierto que también se producen divergencias en las distintas configuraciones de los llamados Planes o Proyectos Individuales de Inserción, pues algunos van directamente ligados a la prestación económica, mientras que otros tienden a fomentar el derecho a la inclusión social desvinculándolo de aquélla.

También en otros aspectos se observa esta diversidad; así, la cobertura que cada normativa otorga a sus destinatarios, o las cuantías y duración de la prestación son diferentes, al hacerlas depender de variables que tienen configuraciones distintas en cada una de las disposiciones estudiadas. Al tener carácter complementario respecto de los ingresos o rentas de la unidad de convivencia, será imprescindible acudir al cómputo de los mismos para establecer el importe de la prestación; hemos visto como esos cálculos manifiestan una pluralidad de fórmulas en cada uno de los territorios, provocando de esta forma cuantías diferentes según las reglas que se apliquen. No hay que olvidar que dichas cuantías se manifiestan, de forma general, insuficientes (salvo en algunas regiones que han sido más generosas: País Vasco, Cataluña o Navarra).

En relación al ámbito subjetivo de aplicación de estas rentas autonómicas, difieren de forma sustancial entre los distintos territorios. Las regulaciones más actuales de estos sistemas tienden a homogeneizar los requisitos básicos de acceso y las condiciones del

ejercicio de estos ingresos mínimos, en un intento de lograr un equilibrio ajeno a la territorialidad.

De otra parte, sería deseable fomentar la tendencia a compatibilizar el trabajo con la percepción de rentas mínimas, bien de forma complementaria, bien creando figuras específicas de prestaciones ligadas a este fin. De esta forma, uno de los problemas que se asocian a estos programas, cual es la desmotivación o desincentivación en la inclusión de los sujetos en el mercado de trabajo podría verse superado. Igualmente, la regulación de convenios de reciprocidad entre las distintas comunidades podría ayudar a superar el obstáculo de la movilidad de los sujetos en la búsqueda de oportunidades de empleo.

Ante este panorama, y si la Iniciativa Legislativa Popular sobre el establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social (referida en el apartado anterior) sigue su curso y ve la luz, la pregunta que se plantea es qué va a ocurrir con las rentas mínimas autonómicas, cuya finalidad básica y objetivo principal es idéntica a la de la nueva prestación que se pretende. En este sentido habría que plantearse si éstas desaparecen por completo, o si por el contrario podrían ser complementarias de ese ingreso mínimo. Ciertamente, que de esta forma desaparecieran las divergencias y desigualdades territoriales en la protección de las situaciones de pobreza, dejando las actuaciones autonómicas para la mejora de la cobertura, u optando por la reorientación hacia otros fines. La compatibilidad de esta nueva prestación con los sistemas de ingresos mínimos autonómicos no queda resuelta en la propuesta de ley, y hay una evidente concurrencia de objetivos. Si la iniciativa legislativa popular ve la luz, habrá que estar a la regulación de la nueva prestación y el régimen de compatibilidad con las prestaciones autonómicas, o el papel que a éstas se les otorgue.

Abstract

I sistemi di reddito minimo nell'ordinamento spagnolo

Obiettivi: *Obiettivo del presente lavoro è lo studio, l'analisi e la comparazione dei sistemi di reddito minimo in Spagna, diversi per ogni Comunità Autonoma.*

Metodologia: *Descrizione ed analisi delle diverse normative delle Comunità Autonome che hanno regolato qualche forma di reddito minimo, fornendo informazioni sugli aspetti principali di ciascuna di esse.* **Risultati:** *Il decentramento*

delle competenze in questa materia offre un quadro quanto mai eterogeneo e frammentario, a fronte del quale risulta necessario un ripensamento del sistema di protezione sociale per unificare e rendere coesa la copertura. **Limiti e implicazioni:** La povertà e l'esclusione sociale non vengono contemplate nell'ordinamento spagnolo tra i rischi coperti dal sistema statale di previdenza sociale. **Originalità:** Per superare le disuguaglianze che derivano tanta frammentarietà, viene evidenziata la necessità di avanzare una proposta di rinnovamento generale del sistema in termini unitari.

Parole chiave: reddito minimo, Comunità Autonome, povertà, esclusione sociale.

Minimum income systems in Spanish regulations

Purpose: The objective of this work is the study, analysis and comparison of minimum income systems in Spain, different for each Autonomous Community. **Methodology:** Description and analysis of the different regulations of the Autonomous Communities that have regulated some form of minimum income, providing information on the main aspects of each of them. **Findings:** The decentralization of competences in this subject offers a very heterogeneous and fragmentary picture, against which it is necessary to rethink the social protection system to unify and make the coverage cohesive. **Research limitations/implications:** Poverty and social exclusion are not included in the Spanish system among the risks covered by the state social security system. **Originality:** To overcome the inequalities that result from such fragmentation, the need to put forward a proposal for a general renewal of the system in unitary terms is highlighted.

Keywords: minimum income, Autonomous Communities, poverty, social exclusion.

El debate sobre las prestaciones de garantía de ingresos mínimos en España. Aspectos jurídicos, políticos y sociales

Esther Carrizosa Prieto *

Sommario: **1.** Renta mínima garantizada y renta básica ciudadana. Una aproximación a los conceptos. – **2.** Pobreza y Sistema de Protección Social en España. – **2.1.** Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia en el Sistema Español de Protección Social. – **2.2.** La efectividad de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia. Una aproximación a los datos. – **3.** El debate político y social en torno a la prestación estatal de ingresos mínimos. – **4.** Rasgos básicos a efectos de configurar una prestación estatal de ingresos mínimos. – **5.** Conclusiones.

1. Renta mínima garantizada y renta básica ciudadana. Una aproximación a los conceptos

La digitalización del mercado de trabajo, la destrucción de empleo que conlleva y la conexión en determinados ordenamientos entre los derechos de ciudadanía y el trabajo productivo, han hecho emerger en los últimos años el debate sobre las prestaciones económicas dirigidas a satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía, y, específicamente, sobre la renta básica ciudadana o renta básica universal ⁽¹⁾.

* *Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla. Este trabajo constituye parte de los resultados de la investigación desarrollada en el marco del Proyecto “Red de Estudio y Difusión del Impacto de las TIC en la empresa (DER2017-90700-REDT), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.*

⁽¹⁾ El debate sobre la renta básica universal ha estado siempre presente en el ámbito de la sociología y de la filosofía del derecho, aunque en los últimos años se ha generalizado como consecuencia de la crisis económica. Son numerosos los autores que la consideran una prestación fundamental para hacer frente a la crisis en la que se encuentra el Estado de Bienestar como consecuencia de la disminución del trabajo

Desde la perspectiva de la protección social, se suelen diferenciar dos conceptos distintos, el de renta básica ciudadana y el de renta mínima garantizada. La renta básica ciudadana constituye una prestación económica que se otorga por el Estado a la generalidad de los ciudadanos (es, por tanto, un derecho de ciudadanía) con objeto de satisfacer sus necesidades básicas, sin condicionantes, esto es, sin prueba de carencia de rentas, ni ligada a la obligación de realizar actividades de inserción profesional. Es una prestación distinta de las denominadas rentas mínimas garantizadas (o prestaciones de garantías de recursos), que no tienen carácter universal al estar condicionadas a la carencia de rentas y que, normalmente, exigen la participación de los beneficiarios en el mercado de trabajo, al menos, de forma circunstancial ⁽²⁾.

Son numerosos los países europeos que cuentan con una prestación de renta mínima garantizada destinada a proteger a los ciudadanos y residentes de carácter permanente de la pobreza y exclusión social. Así, de nuestro entorno jurídico, sólo Grecia, España e Italia carecen de una prestación de estas características articulada desde el ámbito nacional, aunque en el caso de España e Italia existen prestaciones similares en las distintas Comunidades Autónomas o regiones ⁽³⁾. Es evidente, en consecuencia, que los diversos puntos de partida en los que se encuentran los Estados provocan que el debate se produzca en distintos términos.

Así, en aquellos países en los que rige desde hace años una renta mínima garantizada, ya consolidada, se plantean la posibilidad de instaurar una renta básica ciudadana, esto es, una renta básica universal y no condicionada al nivel de ingresos sino a la mera ciudadanía. No obstante, en todos ellos, las reticencias políticas y sociales que genera este tipo de prestación se han traducido o bien en propuestas de aplicación de la renta básica universal con carácter temporal y respecto de colectivos muy concretos, como sucede en el caso de Finlandia ⁽⁴⁾, o

disponible. Cfr. el excelente análisis efectuado por G. PISANI, *Le ragioni del reddito di esistenza universale*, Verona, Ombre Corte, 2014; P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGTH, *La renta básica*, Barcelona, Ariel, 2015.

⁽²⁾ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGTH, *La renta básica*, cit., 39.

⁽³⁾ En todos estos países se han instaurado rentas mínimas garantizadas desde 1967 hasta 1997, fecha esta última en que Portugal aprueba el *Rendimento Mínimo Garantido* (P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGTH, *La renta básica*, cit., 39).

⁽⁴⁾ Un recorrido por las distintas propuestas en A. PAINTER, R. THOUNG, *Creative*

bien en la propuesta de aplicar inicialmente una renta básica condicionada a una mínima prueba de ingresos, como ocurre en Reino Unido ⁽⁵⁾. En cambio, en aquellos en los que aún no se ha implantado una prestación de garantía de ingresos que palie las situaciones de pobreza y exclusión en la generalidad de su territorio, lo que se plantean no es tanto la renta básica universal e incondicionada como una renta mínima garantizada condicionada a la carencia de rentas y a la realización de determinadas labores de inserción profesional.

España se encuentra a medio camino en este recorrido. No existe a día de hoy en el ordenamiento jurídico español una prestación de garantía de ingresos dirigida en exclusiva a paliar las situaciones de pobreza y exclusión que sufre la generalidad de la ciudadanía. Efectivamente, en España existen prestaciones estatales de naturaleza asistencial que se destinan a atender la carencia de rentas que deriva de la imposibilidad de realizar un trabajo, bien sea por alguna circunstancia que afecta al individuo (personas mayores o discapacitadas) o bien por la falta de empleo en el mercado nacional (determinados y restringidos colectivos de desempleados). Las prestaciones más cercanas a una hipotética prestación de garantía de recursos se han regulado por las distintas Comunidades Autónomas a través de la denominada asistencia social. Se trata, en la mayoría de los supuestos, de prestaciones económicas de garantías de recursos de subsistencia condicionadas a la prueba de carencia de rentas y que exigen por parte de los beneficiarios contrapartidas de carácter laboral y social.

Esta situación intermedia ha provocado que en España el debate sobre la renta básica universal se desdibuje ostensiblemente, siendo mayoritarias las posiciones que, aun utilizando la denominación de renta básica, abogan no por esta sino por la articulación de una prestación económica de garantías de recursos condicionada a la carencia de rentas y a la realización por parte de los beneficiarios de

citizen, creative state: the principled and pragmatic case for a Universal Basic Income, RSA, 2015.

⁽⁵⁾ En el caso de Reino Unido, la discusión más reciente se ha articulado en base a la propuesta elaborada por H. REED, S. LANSLEY, *Universal Basic Income: an idea whose time has come*, COMPASS, 2016, en el que se analizan 5 modalidades posibles de prestación, tres incondicionadas (full UBI scheme) y dos condicionadas a la prueba de recursos (modified UBI scheme), inclinándose en todo caso por una aplicación parcial de estas últimas modalidades (A. HARROP, *For us all. Redesigning social security for the 2020s*, Fabian Society, 2016, 137 ss.)

actuaciones en pro de la inserción laboral y social. En esta línea, esto es, en la de diseñar prestaciones de rentas mínimas garantizadas (en todo caso, condicionadas a la carencia de rentas), parecen encuadrarse la mayoría de las propuestas formuladas en España por distintos partidos políticos y organizaciones sociales en los últimos años.

En los siguientes apartados reflejaremos este debate atendiendo a tres aspectos fundamentales. En primer lugar, haremos un somero recorrido por las distintas prestaciones que existen en el ordenamiento jurídico español y que podrían responder al concepto de rentas mínimas garantizadas, para, posteriormente, acercarnos a su efectividad para erradicar la pobreza y la exclusión. Una vez analizada esta situación, consideraremos el debate político y social sobre este tipo de prestaciones en España y concluiremos esbozando las líneas básicas de una propuesta de regulación.

2. Pobreza y sistema de protección social en España

La carencia de rentas constituye, en algunos casos de forma directa y en otros de forma indirecta, una de las contingencias protegidas por el sistema de protección social español a través del nivel asistencial o no contributivo del Sistema de protección social. Así, dentro del brazo no contributivo se encuadran un importante número de prestaciones económicas, aunque no todas ellas se dirigen de forma directa e inmediata a solventar la situación de necesidad de las personas que carecen de recursos. Se darían estas circunstancias en las pensiones no contributivas y en las distintas prestaciones no contributivas que se dirigen a proteger las situaciones de desempleo; prestaciones, todas ellas, que centran su atención y protección en los ciudadanos o residentes de carácter permanente que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

2.1. Las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia en el Sistema Español de Protección Social

En el ámbito estatal, se han de destacar, en primer lugar, las denominadas prestaciones no contributivas de jubilación y de invalidez, pensiones vitalicias que suplen la carencia de rentas que afecta a

personas que no pueden trabajar por razón de edad o discapacidad, sin que sea necesario haber contribuido con carácter anterior (o haber contribuido suficientemente) al Sistema de Seguridad Social. Dichas prestaciones distan de ser prestaciones de naturaleza universal por el cúmulo de requisitos que deben cumplir los posibles beneficiarios. En cuanto prestaciones de garantía de recursos, las exigencias legales se centran en la carencia de rentas (el umbral de pobreza queda fijado en 5.488 Euros anuales para 2019) ⁽⁶⁾ y en requerir, además de otros requisitos específicos, distintos periodos de residencia legal a los beneficiarios (diez y cinco años, respectivamente, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión). La cuantía de ambas pensiones, que se establece anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se fija, para el año 2019, en un máximo de 5.488 Euros anuales, distribuidos en 14 pagas de 392 Euros ⁽⁷⁾.

Aunque estas pensiones están destinadas a solventar la carencia de rentas de aquellos colectivos que no pueden realizar una prestación de servicios, su ámbito de actuación es excesivamente limitado, pues solo favorecen a los mayores de 65 años que no tienen acceso a la pensión contributiva de jubilación (art. 369 y ss. LGSS) y a los menores de esta edad y mayores de 18 años que se encuentren afectados por un grado de minusvalía superior al 65% (art. 363 y ss. LGSS). Estas restricciones, junto con las exigencias de residencia, hacen que, en la práctica, el número de beneficiarios sea bastante bajo. Así lo ponen de manifiesto los últimos datos publicados, relativos al mes de mayo de 2019. De acuerdo con ellos, existen en España 452.991 beneficiarios de las pensiones no contributivas, de los cuales, 193.826 corresponden a invalidez y 259.165 a jubilación ⁽⁸⁾. Es significativo también que el

⁽⁶⁾ El umbral de pobreza se determina teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta el solicitante, así como si este se integra o no en una unidad económica de convivencia. A estos efectos, el art. 354.4 LGSS establece que existirá esta unidad en todos los casos de convivencia de un beneficiario con otras personas, sean o no beneficiarias, relacionadas con aquel por matrimonio o por lazos de parentesco de consanguinidad hasta el segundo grado.

⁽⁷⁾ Art 1.2 del Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la Revalorización de las Pensiones Públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (BOE 29-12-2018).

⁽⁸⁾ Estas cifras deben completarse con los 5408 beneficiarios de los subsidios de garantía de ingresos mínimos, prestaciones reconocidas a las personas discapacitadas

número de beneficiarios se mantengan, con variaciones poco significativas, desde el año 2010.

En segundo lugar, y también en el ámbito estatal, se regulan una serie de prestaciones que tienen por objeto proteger y satisfacer situaciones de necesidad generadas por la imposibilidad de encontrar trabajo y obtener ingresos. Son las prestaciones ordinarias por desempleo que pueden presentar carácter contributivo, si exigen periodo de cotización previo (arts. 266 y ss. LGSS), o carácter asistencial, si no se vinculan directamente a las cotizaciones efectuadas (subsidio por desempleo, 274 y ss. LGSS). Los altos niveles de desempleo de los últimos años han propiciado la articulación de una serie de medidas adicionales que intentan proteger a los desempleados con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo y que hayan agotado las prestaciones ordinarias. Este conjunto de actuaciones, enmarcadas en Programas extraordinarios de lucha contra el desempleo (Renta Activa de Inserción, Programa de Recualificación Profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, Programa de Activación de Empleo y Renta Agraria), persiguen, en virtud de su naturaleza asistencial, un doble objetivo: aportar una prestación económica de garantía de recursos mínimos de subsistencia y posibilitar o fomentar la inserción profesional de las personas con especiales dificultades para acceder al mercado de trabajo.

Para acceder a las prestaciones asistenciales por desempleo (subsidio por desempleo y prestaciones extraordinarias, exceptuando la Renta Agraria) se deben cumplir una serie de requisitos: a) estar en situación legal de desempleo y pertenecer a algunos de los colectivos que se contemplan como posibles beneficiarios; b) carecer de un determinado nivel de rentas. La carencia de rentas se produce cuando el desempleado no disponga de rentas superiores, en cómputo mensual, al 75% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias ⁽⁹⁾. Teniendo en cuenta que

en virtud del RDL 1/2013, de 29 de noviembre, sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Ministerio de Trabajo, Migraciones y de Seguridad Social (MTMSS), *Datos sobre las Prestaciones no Contributivas*, Información disponible en: http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/PNC/pnc1_top_HTML.htm.

⁽⁹⁾ Sobre esta cuestión, E. RODRÍGUEZ SANTOS, *La necesaria reordenación del marco de protección asistencial por desempleo. Una reflexión acerca de la regulación de las rentas y ayudas subsidiarias*, en *Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2017, 410, 23-54.

el SMI para 2019 está fijado en 900 Euros mensuales ⁽¹⁰⁾, debemos estimar que la carencia de rentas se produce siempre que el nivel de ingresos del beneficiario sea inferior a 675 euros mensuales (art. 275.2 LGSS) ⁽¹¹⁾.

En cuanto a los colectivos protegidos, hemos de destacar que todas las prestaciones mencionadas inciden en desempleados con especiales dificultades para encontrar empleo, dejando al margen de la protección a un importante número de personas. Los posibles beneficiarios son, con carácter general: a) desempleados con cargas familiares; b) desempleados mayores de 45 años sin responsabilidades familiares; c) desempleados mayores de 55 años; d) emigrantes retornados y liberados de prisión. La tutela se amplía, con respecto a la duración de las prestaciones económicas y sólo excepcionalmente en relación a los colectivos protegidos, a través de las prestaciones extraordinarias, especialmente cuando, dándose las circunstancias anteriores, el solicitante es un desempleado de larga duración (esto es, inscrito como demandante de empleo de forma ininterrumpida durante 12 o más meses). Por último, y por lo que respecta a la cuantía de las prestaciones económicas, estas se establecen, con carácter general, en el 80% del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples mensual (IPREM), de conformidad con el art. 278.1 TRLGSS. El IPREM ha quedado establecido en la cifra fijada para 2017, dada la falta de Ley de Presupuestos Generales para 2019, esto es, en 537 euros mensuales (6.454,03 en 12 pagas y 7519,59 en 14 pagas), por lo que dicho porcentaje supone 429 euros mensuales que se abonarán por el tiempo que dure la prestación, periodos que varían sustancialmente dependiendo del tipo de prestación y del colectivo al que pertenezca el beneficiario.

El carácter temporal de estas prestaciones (entre 6 y 36 meses), así como el cúmulo de requisitos exigidos para ser beneficiarios, determina

⁽¹⁰⁾ Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019 (BOE 27-12-2018).

⁽¹¹⁾ Así mismo, será habitual que estas prestaciones tengan en cuenta los ingresos de la unidad de convivencia, de forma que si el solicitante tiene cónyuge y/o hijos menores de 26 años, o mayores de esa edad discapacitados o menores acogidos, se entenderá cumplido el requisito de carencia de rentas cuando la suma de las rentas de todos los integrantes de la unidad familiar, incluida la persona solicitante, dividida por el número de miembros que la componen, no supere el 75% del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias (art. 75.2 LGSS).

que el índice de cobertura de las situaciones de desempleo no sea excesivamente alto. En mayo de 2019, la tasa de cobertura, considerando todas las prestaciones mencionadas, ha sido del 60.1%, habiendo ascendido alrededor de un 4.1 puntos en el último año ⁽¹²⁾. No obstante, hay que tener en cuenta que para calcular el índice de cobertura solo se consideran los desempleados registrados con experiencia laboral (cifra que en el mes de mayo de 2019 asciende a 2.802.876), excluyendo del cómputo a los desempleados que nunca realizaron una prestación de servicios ⁽¹³⁾. No es extraño, en consecuencia, que el Gobierno se haya comprometido en presentar un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial en los primeros meses de 2019, al destacar que el actual es complejo, disperso e ineficaz ⁽¹⁴⁾.

Por último, hemos de tener en cuenta diversas prestaciones existentes en el ámbito autonómico, pues la estructura territorial del Estado español propicia la existencia de medidas de protección social autonómicas, de naturaleza asistencial, que rigen únicamente en el territorio de cada una de ellas. Y es precisamente en este ámbito donde se han elaborado, desde finales de los ochenta y hasta nuestros días, diversos programas que acogen los objetivos fundamentales de las políticas públicas de inserción social: por un lado, garantizar unos ingresos mínimos a la ciudadanía sin recursos o con recursos insuficientes; por otro, integrar en todos los ámbitos de la sociedad a los colectivos que se encuentran en situación de exclusión o marginación social. En consonancia con esta idea, los programas existentes contemplan dos tipos de medidas: prestaciones económicas para situaciones de urgencia o de necesidad económica, denominadas

⁽¹²⁾ Toda la información en, MTMSS (SEPE), *Prestaciones por desempleo. Resumen de datos*, Disponible en <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/estadisticas-prestaciones/informe-prestaciones.html>.

⁽¹³⁾ CC.OO., *Mercado de Trabajo y Protección Social*, 2015, 115. Disponible en: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe115.pdf>. La cifra de inscritos como demandantes de empleo que no han realizado prestación de servicios, asciende, en el primer trimestre de 2019, a 321.200. Destacar que se ha producido un descenso significativo si hacemos una comparación con el mismo trimestre de 2017, para el que se fija una cifra de 404.600, de acuerdo con los datos suministrados por el INE. Disponibles en <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4115>.

⁽¹⁴⁾ Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la Revalorización de las Pensiones Públicas y otras medidas urgentes en materia laboral y social (BOE 29-12-2018).

“rentas básicas” o “rentas mínimas de inserción”, y acciones de apoyo que favorezcan la inserción social y laboral de los individuos (programas individualizados de inserción) ⁽¹⁵⁾.

Por lo que hace a la asignación económica y en cuanto se dirige a satisfacer las necesidades básicas del individuo y de la unidad de convivencia en que se integra, se configura como una prestación de pago periódico, devengo mensual y carácter temporal. La condición de beneficiario requiere estar incluido en una determinada franja de edad (personas que se encuentren entre los 25 y los 65 años, con algunas excepciones); presentar una carencia de recursos económicos suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la vida (lo que se suele identificar con tener unos ingresos inferiores a la cuantía anual de la prestación económica básica) y, finalmente, integrarse en una unidad de convivencia independiente, constituida con una determinada antelación mínima.

En cuanto a la cuantía, cada Comunidad Autónoma adopta una fórmula distinta de entre varias posibles: cuantía económica fija, establecida anualmente en la Ley de Presupuestos de cada Comunidad (Aragón, Baleares, Madrid y Asturias); fijación a través de la aplicación de un porcentaje a alguno de los módulos para cómputo de recursos, bien sea el SMI ⁽¹⁶⁾ o el IPREM ⁽¹⁷⁾. La misma variedad se aprecia por lo que respecta a la duración de la prestación, de forma que esta oscila entre plazos improrrogables de 6 meses (Andalucía) hasta los 36 meses o 48 meses (la Rioja y Galicia). Existen también supuestos de duración

⁽¹⁵⁾ Estas prestaciones económicas tienen carácter subsidiario y complementario de las distintas ayudas que contemplan, de forma que su concesión se circunscribe a las personas que, careciendo de los ingresos mínimos necesarios para vivir, no tienen derecho a prestaciones del régimen público de protección social o, aun teniéndolo, reciben una cuantía insuficiente para hacer frente a sus necesidades vitales. Son, así mismo, complementarias, por lo que, en caso de existir prestación estatal, la cuantía otorgada sólo cubrirá la diferencia monetaria entre la cuantía de la prestación y los ingresos reales computados mensualmente, estableciendo, en todo caso, un porcentaje o cuantía mínima que varía en cada una de las CC.AA. Sobre este aspecto, S. BARCELÓN COBEDO, *Las prestaciones autonómicas de garantía de ingresos como cobertura de la brecha de protección del sistema de seguridad social en relación con las situaciones reales de necesidad económica*, en *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 2018, 143, 13-54.

⁽¹⁶⁾ Andalucía, Castilla la Mancha, Navarra y el País Vasco.

⁽¹⁷⁾ Canarias, Extremadura; Galicia, Murcia; la Rioja y Valencia.

indefinida (Ingreso Aragonés de Inserción, la Renta Mínima de Inserción madrileña, el Salario Social Básico de Asturias) ⁽¹⁸⁾.

Junto a las prestaciones económicas, la totalidad de las regulaciones autonómicas contemplan, con mayor o menor amplitud, medidas de apoyo para la inserción socio-laboral de las personas afectadas por situaciones de exclusión social. La principal manifestación de las prestaciones de inserción son los denominados Programas Individuales de Inserción o Itinerarios de Inserción, que integran un conjunto de acciones para evitar los procesos de exclusión y favorecer la integración social y laboral. En el marco de los Programas de Inserción pueden adoptarse medidas muy variadas, aunque cada vez son más numerosas las normas que vinculan la percepción de la prestación económica al seguimiento de programas y medidas de inserción laboral, sin tener en cuenta que, en ocasiones, este tipo de medidas no pueden ni deben integrar los Planes Individuales de Inserción. Se establece así una fuerte tendencia a condicionar la prestación económica a la realización de actividades de inserción profesional.

Por lo que respecta al número de beneficiarios de este tipo de prestaciones, los datos, acuñados por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social anualmente, manifiestan que, durante el año 2017, se han beneficiado de esta prestación 779.199 personas, de las cuáles, 313.291 son titulares y 465.908 otros beneficiarios de la unidad de convivencia ⁽¹⁹⁾.

Todos los instrumentos analizados constituyen ejemplos de lo que se denomina “prestaciones de garantía de recursos de subsistencia” o “rentas mínimas garantizadas”, prestaciones que, aun teniendo en común varios rasgos con la renta básica ciudadana (prestaciones en metálico concedidas por los poderes públicos sin necesidad de cubrir periodos de cotización previa), se diferencian de aquella en tres requisitos fundamentales: son medidas destinadas a luchar contra la pobreza, cuestión por la que es imprescindible efectuar un control de recursos; no se conceden a la generalidad de los individuos sino a la

⁽¹⁸⁾ Una descripción y evolución de este tipo de prestaciones en, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (MSCBS): *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*. Año 2017. Disponible en https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/docs/Informe_2017.pdf.

⁽¹⁹⁾ MSCBS: *Informe de Rentas Mínimas de Inserción...*, cit., 96.

unidad familiar o unidad de convivencia; y se condicionan a la inserción social y/o laboral.

2.2. La efectividad de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia. Una aproximación a los datos

Cualquier reflexión sobre las prestaciones de garantía de recursos, obliga a considerar necesariamente dos tipos de datos: los datos relativos a la pobreza y los relacionados con la cobertura de las prestaciones por desempleo.

Para los primeros tomaremos como referencia los aportados por la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (Red EAPN), que, a través de un índice específico (AROPE), diferencia entre pobreza relativa y pobreza severa. La pobreza relativa se produce cuando el nivel de ingresos necesarios para satisfacer todas o parte de las necesidades básicas, de acuerdo a los criterios de un determinado tiempo y sociedad, se sitúan por debajo del 60% de la mediana de los ingresos de la población. De acuerdo con ello, el umbral de riesgo de pobreza relativa se fija en España (para el año 2017) en 8.522 euros anuales para hogares con una única persona (710,2 euros/mensuales). Se da, en cambio, la situación de pobreza severa cuando ciertos estándares mínimos de vida, tales como nutrición, salud y vivienda, no pueden ser alcanzados al contar con un nivel de rentas que se sitúa por debajo del 30% de la mediana de los ingresos de la población, cuantía que en España para el año 2017 se sitúa en 4.970 euros anuales para hogares con una única persona (355 euros/mensuales).

De acuerdo con Red EAPN, en el año 2017, el último sobre el que existen datos globales, un total de 12.338.187 personas, lo que suponen el 26,6% de la población residente en España, está en riesgo de pobreza y/o exclusión Social ⁽²⁰⁾. Si atendemos al tipo de población, la población joven, esto es, de entre 16 a 29 años, tiene la tasa de pobreza y/o exclusión social más alta, un 34,8%. La tasa más baja corresponde a las personas mayores, un 16,4%.

⁽²⁰⁾ EAPN, *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de Pobreza y Exclusión Social en España. Octavo Informe*, 2018. Documento disponible en Internet: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/descargas.php>.

Para la población menor de 16 años, la tasa AROPE es del 31%, lo que significa que casi uno de cada tres niños y niñas menores de 16 años está en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Es la población menor de 18 años la que registra las tasas más elevadas en la gran mayoría de indicadores de pobreza y/o exclusión social: para 2017, el 31,3% está en situación AROPE, el 28,3% vive en riesgo de pobreza y el 10,8% lo hace en pobreza severa, el 9,8% vive en hogares con baja intensidad de empleo y el 6,5% soporta una situación de privación material severa. Si atendemos al nivel de actividad, se debe destacar especialmente que el 14,1% de las personas ocupadas se encuentra en riesgo de pobreza, lo que confirma que tener un empleo no garantiza salir de la pobreza. Por otro lado, el 44,6% (44,5% en 2015) de las personas en desempleo y el 26,5% (25,7% en 2015) de las inactivas está en riesgo de pobreza. Entre las personas sin empleo, el riesgo de pobreza se dispara. *las* Con carácter general, la pobreza severa (30% de la mediana de renta), se sitúa para el año 2017 en el 6,9% de la población, cifra que es superior a la registrada en el año 2014 y la segunda más alta desde que se mide el indicador.

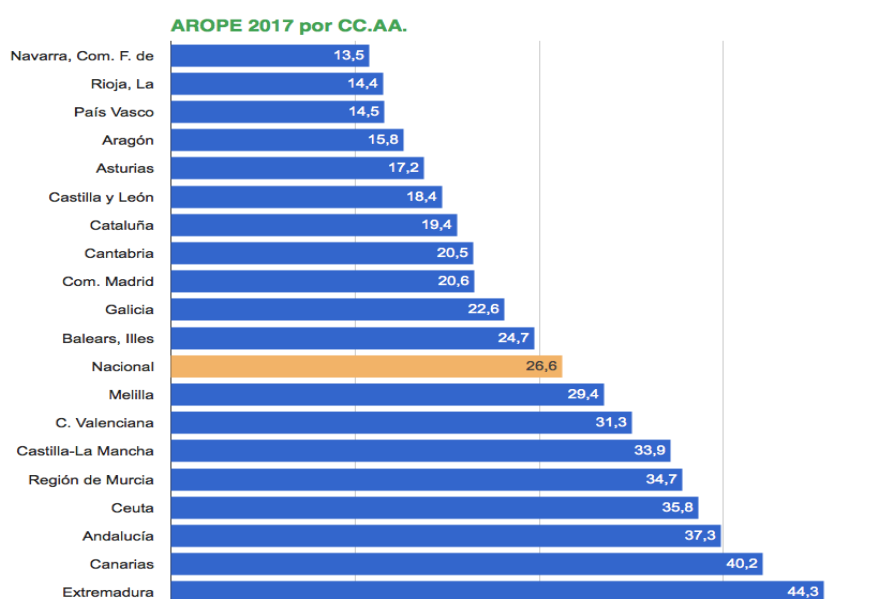
Por último, se debe destacar que el análisis muestra un perfil de las personas empobrecidas muy distinto al de la miseria. Así, de los datos objetivos se desprende que una parte importante está constituida por personas españolas (81%), adultas (61%), con nivel educativo medio (56%) o superior (13,8%) y, además, con trabajo (33% de 16 años o más).

Ante este panorama, se podría argumentar que las prestaciones estatales que hemos analizado se destinan prioritariamente a la lucha contra el desempleo, siendo realmente las Comunidades Autónomas las responsables de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión. Sin embargo, la información disponible relativa a las Comunidades Autónomas describe un escenario similar en el que, además, se reflejan las diferencias entre los distintos territorios.

Efectivamente, la aplicación del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social a los territorios autonómicos evidencia la gran diferencia que existe entre ellos, siendo Extremadura la región con un porcentaje más alto de población en riesgo de pobreza, el 44,3% de la población (más de 15 puntos porcentuales superior a la del conjunto nacional), y Navarra la que cuenta con un porcentaje inferior, el 13,5%

(casi 15 puntos inferior a la del conjunto nacional) ⁽²¹⁾. Un escenario que, por sí mismo, evidencia la diversidad e insuficiencia de la protección otorgada por las Comunidades Autónomas ⁽²²⁾ y, con ella, la necesidad de articular una prestación de garantía de recursos a nivel nacional, como requisito indispensable para la garantizar la protección adecuada a la ciudadanía.

Gráfico 1: Tasa AROPE en las distintas Comunidades Autónomas



Fuente: Informe Red EAPN, 2018

Las regiones con la tasa AROPE más alta y más baja registran una diferencia de 30,8 puntos porcentuales en el indicador. Esta diferencia, aunque se ha reducido 0,8 puntos, es tres puntos porcentuales superior a la del año 2009. Como muestra la imagen, las regiones con las tasas de pobreza más alta se ubican en el sur del país.

⁽²¹⁾ EAPN, *El estado de la pobreza...*, cit.

⁽²²⁾ Análisis sobre los índices de cobertura en pueđen CC.OO., *Mercado de Trabajo y Protección Social*, núm. 120/2015. Disponible en Internet: <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe120.pdf>.

Imagen 1: Distribución del riesgo de pobreza y exclusión por regiones

Fuente: EAPN España

Por otro lado, la consideración de los datos desde la perspectiva del empleo, manifiestan igualmente el fracaso de las políticas sociales enfocadas a la inserción laboral. De acuerdo con la última Encuesta de Población Activa (EPA) ⁽²³⁾, las cifras de desempleo, aún más si consideramos que nos situamos en un escenario de crecimiento económico, son preocupantes. El porcentaje de desempleo en España es del 14,70%, lo que supone 3.354.200 de españoles en situación legal de desempleo. No obstante, hay que considerar que la cifra de personas que carecen de empleo es un 10% superior al no computarse como desempleados una parte importante de “ciudadanos no empleados”.

⁽²³⁾ Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de Población Activa (EPA), Primer Trimestre de 2019. Documento disponible en Internet: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595.

Desde la perspectiva europea destaca España como país de la Eurozona con mayor tasa de temporalidad en la contratación en el año 2018, un 26.8% frente al 14.2%. Importa destacar aquí que las Comunidades Autónomas que se ubican por encima de la media española: Andalucía y Extremadura (35,5%), Murcia (33,1%) y Canarias (31,6%), son, precisamente, las que presentan un mayor porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión (37,3%, 44,3%, 34,7% y 40,2%, respectivamente). Es España también la que lidera la tasa de desempleo juvenil en la UE, con un 33,7%, a fecha de marzo de 2019, siendo el segundo país, después de Grecia, en porcentaje de parados de larga duración (el 6,4% frente al 2,9%). El número de desempleados de larga duración asciende, en el primer trimestre de 2019, a 1.308.400, habiéndose producido un importante descenso en los dos últimos años⁽²⁴⁾.

No obstante, aun siendo datos preocupantes, los últimos análisis realizados dibujan un futuro más incierto como consecuencia de la digitalización del trabajo; proceso que, de acuerdo con algunos estudios, conllevará la automatización de casi nueve millones de empleos en España⁽²⁵⁾. Ante esta situación, y dadas las características del sistema de protección social español, parece más que probable que la pobreza y la exclusión social siga aumentando y que dicho sistema no será efectivo para proteger y solventar las necesidades de la ciudadanía.

La consideración de los datos sobre pobreza suministrados, así como el análisis efectuado sobre las distintas prestaciones económicas articuladas en el ordenamiento jurídico español, evidencian que es imprescindible (y urgente) diseñar una prestación económica estatal dirigida a paliar las situaciones de pobreza y marginación más graves

⁽²⁴⁾ Datos suministrados por el INE. Información disponible en: <https://www.ine.es/dynt3/inebase/es/index.htm?padre=982&capsel=986>.

⁽²⁵⁾ En este sentido, véase el estudio del Instituto Global McKinsey, *Where machines could replace humans—and where they can't (yet)*, 2016. Disponible en <https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/where-machines-could-replace-humans-and-where-they-cant-yet>. La cifra coincide con la estipulada por C.B. FREY, A. OSBORNE, *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013. Documento disponible en Internet: http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf, que indicaban para España un riesgo de automatización del 55.3% de los empleos en España.

que se están produciendo en España. Si el objetivo es erradicar o suprimir las situaciones de pobreza más severa, sin tener en cuenta otros factores, es obvio que el control de los recursos debe ser un requisito fundamental en cuanto la prestación debe otorgarse únicamente a las personas que carecen de ellos. En estas circunstancias, es más que posible que una prestación de rentas mínimas garantizadas, adecuadamente articulada, pueda ser suficiente para superar las situaciones de pobreza severa, tal como ocurre en otros países de nuestro entorno jurídico ⁽²⁶⁾.

En esta línea, esto es, en la de diseñar una prestación de renta mínima garantizadas a nivel nacional (en todo caso, condicionada a la carencia de rentas, y, en muchos de ellos, también a la inserción laboral), parecen encuadrarse la mayoría de las propuestas formuladas en España por distintos partidos políticos y organizaciones sociales en los últimos meses. Las describiremos en el siguiente apartado.

3. El debate político y social en torno a la prestación de ingresos mínimos

El debate político en torno a la prestación de ingresos mínimos alcanzó su punto álgido en España en los meses previos a las elecciones generales de 2015 y de 2016.

En aquellos momentos, y debido a las altas cifras de desempleo que asolaban el país y el incremento del porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social, emergieron varias iniciativas para crear una prestación de estas características a nivel estatal, iniciativas políticas que, todo hay que decirlo, emergieron como consecuencia de la propuesta inicial del Círculo Podemos para crear la denominada “Renta Básica Ciudadana Incondicional (RBCI)” ⁽²⁷⁾, propuesta que fue modificada por la formación política a efectos de elaborar su programa electoral para las elecciones generales de diciembre 2015, pero que, indudablemente, provocó que la generalidad de los partidos políticos se plantearan en aquellos momentos la necesidad o conveniencia de actuar en este ámbito.

⁽²⁶⁾ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGTH, *La renta básica...*, cit., 39.

⁽²⁷⁾ Documento disponible en Internet: <https://participa.podemos.info/es/propuestas/101>.

Conforme a estos planteamientos, el partido político Podemos, basándose en el modelo estandarizado que caracteriza las prestaciones de subsistencia en las distintas CC.AA. (significativamente, en la Renta Básica para la Inclusión y la Protección Social que regía en el País Vasco), se inclinó por crear una “renta garantizada”, vinculada a la situación de pobreza, cuya cuantía inicial se fijó en 600 euros mensuales para las unidades de convivencia de un solo miembro, aumentando progresivamente en función del número de integrantes (35% adicional de la renta garantizada para el segundo miembro y 20% por cada uno de los siguientes) hasta un máximo de 1290 euros. La propuesta, que no especificaba el umbral de pobreza, la configuración de la unidad de convivencia, el cómputo de los recursos económicos, etc., configuró la prestación económica como diferencial, esto es, solo se abonaría la diferencia entre los ingresos de la unidad de convivencia y el umbral de pobreza que le correspondiese en función de las circunstancias ⁽²⁸⁾.

En una línea no muy distinta se enmarcó en aquellos momentos la propuesta del PSOE, que proponía un Ingreso Mínimo Vital (IMV) ⁽²⁹⁾, articulado como una prestación no contributiva y que se configuraba, al menos en las propuestas iniciales, de forma muy similar a la Renta Activa de Inserción o a algunas de las prestaciones de garantía de subsistencia autonómicas. Se trataba, en consecuencia, de una prestación económica para personas en situación de pobreza severa (con rentas inferiores a 7.100 euros anuales), que hubieran agotado otras prestaciones y que estuvieran dispuestas a seguir itinerarios de inserción laboral y profesional. Se exigían, por tanto, los requisitos típicos de las prestaciones que se destinan a cubrir las situaciones de desempleo y a posibilitar la inserción laboral de estos colectivos: a) probar la carencia de rentas en el nivel que se especifique; b) participar

⁽²⁸⁾ Las propuestas se plasman en la medida 101 y 102 del Programa Electoral. Documento disponible en <http://lasonrisadeunpais.es>. Además de la prestación, y con objeto de mejorar la situación de los trabajadores más precarios, esta formación política contempla una prestación pública dirigida a los trabajadores activos que se encuentren en una situación de precariedad con objeto complementar su salario hasta los 900 euros mensuales, complemento que se podría considerar, así lo ha destacado la doctrina, una forma de financiación de parte de la contraprestación empresarial por el trabajo realizado, además de un desincentivo al aumento de los salarios.

⁽²⁹⁾ Información disponible en Internet: <http://www.psoe.es/propuestas/politica-social/ingreso-minimo-vital/>.

en los programas o itinerarios de orientación laboral que se determinasen. La fijación de la cuantía se fijaba teniendo en cuenta la unidad de convivencia, partiendo de un montante inicial equivalente al 80% IPREM para unidades de convivencia unipersonales o con una persona a cargo sin ingresos; importe que se incrementaba en aquellos supuestos en los que existieran más personas a cargo: desde un 107% IPREM para dos personas, hasta el 133% IPREM en caso de que fueran más de tres. Al igual que sucede con la prestación articulada por Podemos, no se llegó a especificar cómo se conformaba la unidad de convivencia ni el sistema para calcular los ingresos de la unidad familiar; tampoco las rentas a computar para considerar las situaciones de pobreza severa, alta y moderada que se mencionan en la propuesta.

También Izquierda Unida (IU), a través de su candidatura “Unidad Popular” (UP), elaboró una propuesta de prestación, encuadrada en el ámbito no contributivo de la Seguridad Social y financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (PGE), con algunas diferencias respecto a las anteriores. La Renta Básica Garantizada (RBG), que es como se denominó, se reconocería a los individuos (mayores de 18 años o menores emancipados) y no a las unidades de convivencia, aunque estas se tenían en cuenta a efectos de determinar la carencia de rentas necesaria para generar la prestación. A estos efectos, precisaba la propuesta, era necesario acreditar que no percibían rentas económicas superiores al 70% del SMI, siguiendo una regla muy similar, aunque un 5% inferior, a la establecida por el art. 275.2 LGSS y aplicable en la generalidad de las prestaciones que se otorgan a la situación de desempleo. El documento no detallaba cómo se determina la pertenencia a la unidad de convivencia ni de qué forma afectaba el número de miembros de la unidad familiar al límite de rentas, aunque es muy posible que, a estos efectos, se aplicara la regla comentada. En cuanto a la cuantía de la prestación, la formación se inclinaba por aplicar la misma cuantía que la carencia de rentas, esto es, el 70% del SMI, sin especificar (téngase en cuenta que son prestaciones individuales) cómo se incrementaba por la existencia de cargas familiares⁽³⁰⁾.

Por último, también se debe destacar algunas experiencias desarrolladas en torno a iniciativas legislativas populares. A estos efectos, la propuesta más importante ha sido la Iniciativa Legislativa Popular

⁽³⁰⁾ Información disponible en Internet: <http://unidadpopular.es/programa/>.

(ILP), presentada en febrero de 2017, por UGT y CC.OO (junto con otros movimientos sociales), con objeto de articular el denominado Ingreso Mínimo, prestación económica enmarcada en el ámbito no contributivo del Sistema de Seguridad Social que tendría por objeto garantizar la satisfacción de las necesidades esenciales de las personas que, careciendo de empleo y de unos recursos económicos mínimos, demuestren disposición para trabajar. Los posibles beneficiarios serían las personas mayores de dieciocho años y menores de sesenta y cinco, que residan legalmente en territorio español y lo hayan hecho de forma ininterrumpida en los seis meses anteriores a la fecha de solicitud, salvo determinadas excepciones. La cuantía de la prestación se establece en el 80% IPREM mensual vigente, cuantía que se incrementa en un porcentaje adicional por persona a cargo. El umbral de pobreza viene determinado por el 75 por 100 del SMI, con exclusión de las pagas extraordinarias.

Dejando al margen otras iniciativas, que aun siendo mucho más restringidas se dirigían a aliviar la situación de necesidad en que se encontraban los trabajadores más precarios ⁽³¹⁾, todos los supuestos descritos responden a lo que hemos denominado prestaciones económicas de garantía de ingresos mínimos que, en cuanto tales, estarían condicionadas a la carencia de rentas y, en la mayoría de las ocasiones, vinculadas a la realización de acciones de inserción laboral que manifiestan la disposición favorable del beneficiario frente al trabajo. Muchas de estas medidas insisten en reflejar los esquemas y estructuras de prestaciones ya existentes en el ámbito estatal o autonómico, claramente en el caso del Ingreso Mínimo Vital (PSOE), pero también en el caso de la Renta Garantizada (Podemos), medidas que no han tenido buenos resultados en la lucha contra la pobreza ni el desempleo. De todas las mencionadas, destaca, por su sencillez y coherencia a la hora de afrontar la necesidad que pretende solventar, esto es, la pobreza, la propuesta de Renta Básica Garantizada que presentó “Unidad Popular” en cuanto se reconocía como derecho

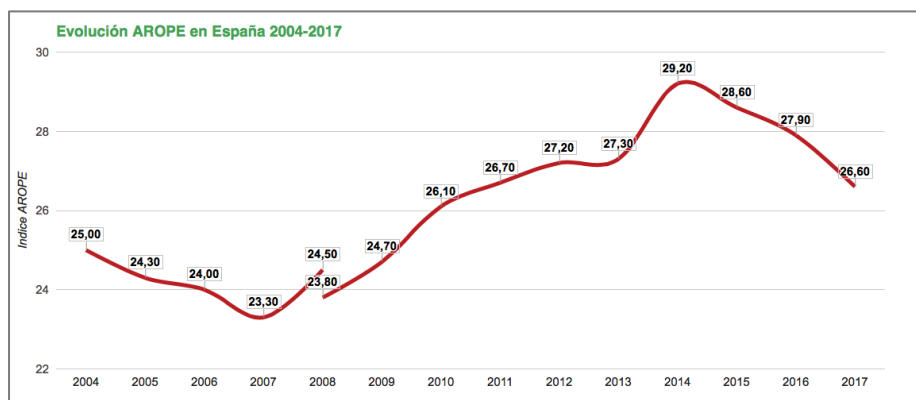
⁽³¹⁾ En este sentido, además de la propuesta de Podemos para complementar con una prestación pública los salarios más bajos, también Ciudadanos contempló en su momento lo que se denominó un complemento salarial anual garantizado (CSAG) que tiene la misma función. Este complemento aplicaría distintos porcentajes de deducción en la declaración de renta (IRPF) en función del tramo y de la situación familiar, complementando las situaciones en que el nivel de renta sea superior a los 9000 euros (sin hijos a cargo) y los 28.000 euros con tres hijos a cargo.

subjetivo a los ciudadanos mayores de 18 años, no a las unidades de convivencia, y únicamente parecía condicionarse a la carencia de rentas, aunque la propuesta no era lo suficientemente precisa como para asegurarlo de forma rotunda. Una prestación de estas características además de ser necesaria en el Ordenamiento jurídico español para combatir la pobreza, podría constituir un importante paso previo a la articulación de una verdadera renta básica ciudadana. No obstante, es necesario advertir que esta formación política parece no estar de acuerdo con la renta básica incondicionada, siendo su propuesta en favor del trabajo garantizado ⁽³²⁾.

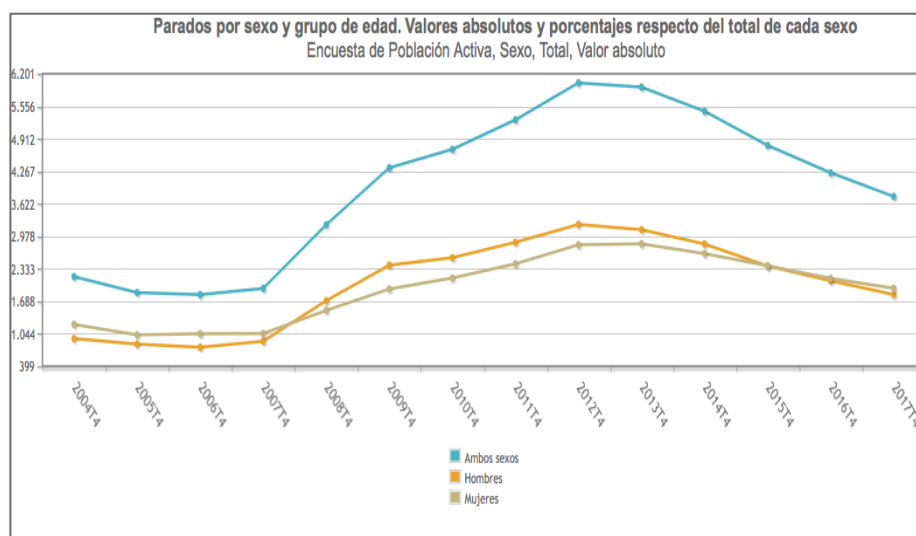
Las consideraciones efectuadas evidencian, por otro lado, que en España el debate político y social no se ha producido en los mismos términos en que se plantea en otros Estados europeos en los que se discute la implantación de una renta básica universal no condicionada. Además, se debe destacar que, en la actualidad, las propuestas políticas se han mitigado considerablemente, desapareciendo incluso de cara a las elecciones generales de 2019. Parece que la débil mejora de las tasas de pobreza y desempleo han hecho que los distintos partidos hayan perdido interés en la cuestión.

Una simple ojeada a la evolución de los datos en los últimos años pone de manifiesto lo errático de esta estrategia. España debe acercarse a los datos de 2007, cumplir el objetivo de reducción de pobreza y exclusión marcados por la Estrategia 2020 y mejorar la evolución del índice Arope, acercándolo a la media de la UE.

⁽³²⁾ Una propuesta para articular el trabajo garantizado en el Ordenamiento jurídico español, en ILLUECA BALLESTER, H., “Perspectiva jurídica del trabajo garantizado”, en GARZÓN, A., y GUAMÁN, A., *El trabajo garantizado. Una propuesta necesaria frente al empleo y la precarización*, Madrid, Akal, 2015, pp. 99 y ss.

Gráfico 2. Evolución AROPE. España 2004-2017

Fuente: EAPN España (*El Estado de la Pobreza. España 2018*)

Gráfico 3. Evolución Desempleo España 2004-2017

Fuente: INE. Encuesta de Población Activa

No obstante, la propuesta de las organizaciones sociales sigue en el parlamento a la espera de una votación que aún no se ha producido y, en los últimos meses, se han introducido otras iniciativas procedentes de otros sectores, debiendo destacar la efectuada por la Autoridad

Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) ⁽³³⁾. El trabajo realizado por este organismo ha tenido una triple finalidad: a) analizar la ILP presentada por los agentes sociales; b) estudiar el sistema de rentas mínimas existente en España; y, c) plantear propuestas que mejoren el diseño de una prestación estatal de ingresos mínimos.

En relación a la ILP, la AIREF estima que adolece de importantes deficiencias. La primera se refiere a la eficacia, pues, en tanto que el acceso se condiciona a estar inscrito ininterrumpidamente como demandante de empleo al menos durante los 12 meses anteriores a la solicitud, resultan excluidas muchas de las personas en situación de pobreza extrema. La segunda se relaciona con el diseño institucional de la prestación. Desde esta perspectiva, la propuesta no evita el solapamiento que se produciría con programas actuales estatales y autonómicos, no se integra con las políticas sociales locales, ni define los sistemas de gestión, seguimiento y evaluación. Por último, en relación a la eficiencia, la prestación presenta un elevado coste fiscal en relación con la reducción de pobreza severa que obtiene ⁽³⁴⁾.

Por lo que hace a las propuestas que pudieran mejorar la prestación, la AIREF destaca varias medidas. En el ámbito de la eficacia: a) focalizar la ayuda en la pobreza severa, estableciendo como requisito principal para el acceso la renta del hogar; b) Eliminar los requisitos relativos a la situación laboral de los potenciales beneficiarios; c) Hacer la prestación compatible con el empleo, permitiendo que actúe como un complemento salarial hasta alcanzar un salario suficiente. Respecto del diseño institucional: a) Simplificar el sistema, evitando el solapamiento entre las prestaciones de diferentes administraciones e identificando a los colectivos sin cobertura; b) Asegurar la complementariedad con otras políticas de acuerdo con el perfil de los beneficiarios, especialmente en lo relativo a las políticas activas de empleo y la prestación de servicios sociales complementarios. Por último, en relación a la eficiencia, y con objeto de respetar el objetivo de déficit: a) encuadrar el programa en un plan presupuestario a medio plazo que permita compensar el incremento estructural de gasto; b) asegurar su

⁽³³⁾ AIREF, *Los programas de Rentas Mínimas en España*, 2019. Documento disponible en <https://www.airef.es/es/noticias/airef-iniciativa-legislativa-popular-de-ingresos-minimos-mejoraria-la-distribucion-de-la-renta-y-reduciria-la-pobreza-extrema-con-un-coste-fiscal-entre-7.200-y-9.800-millones-de-euros/>

⁽³⁴⁾ AIREF, *Los programas de Rentas Mínimas...*, cit., 6 ss.

seguimiento y evaluación continua para garantizar su eficacia y eficiencia.

Los rasgos destacados nos permiten considerar que esta nueva iniciativa se aparta de las anteriores en dos aspectos básicos: la atención prioritaria de una única contingencia: la pobreza; la desconexión de la prestación con la realización de labores de inserción profesional; aspectos que consideramos estrictamente necesarios para articular una prestación nacional de garantía de ingresos mínimamente efectiva, como veremos a continuación.

4. Rasgos básicos a efectos de configurar una prestación estatal de ingresos mínimos

Del análisis efectuado se pueden extraer una serie de directrices a la hora de articular en el ámbito nacional una prestación dirigida a erradicar la pobreza y la exclusión social. En cuanto al encuadramiento en el sistema de protección social, la prestación debe configurarse como una prestación no contributiva del sistema de seguridad social estatal. No debemos olvidar que el sistema de protección de social articulado en el Ordenamiento Jurídico español constituye o debe constituir, de acuerdo con la regulación constitucional, un sistema universal de protección aplicable a los ciudadanos y no únicamente a los ciudadanos trabajadores (art. 41 CE), por lo que el mayor inconveniente que habría que superar es la vinculación, más legal que constitucional, del sistema de protección social a la realización de una prestación de servicios y a ciertas definiciones del estado de necesidad. Siendo así, no parece existir ningún inconveniente en articular un sistema de protección social basado en la ciudadanía y en el derecho a garantizar la existencia digna de todos los ciudadanos ⁽³⁵⁾.

La implantación de una prestación con las características mencionadas debe realizarse necesariamente por el Estado bajo la fórmula de

⁽³⁵⁾ Señala L. FERRAJOLI, *El futuro del Estado Social...*, cit., 72, que el reconocimiento de la renta básica con carácter universal equivaldría “*al reconocimiento de la ruptura hoy irreversible de la tradicional relación entre desarrollo productivo, ocupación, capacidad laboral y subsistencia*”. Incide también en esta idea, G. PISANI, *Le ragioni del reddito di esistenza...*, cit., 16.

prestación de Seguridad Social no contributiva, y ello por varias razones ⁽³⁶⁾.

La primera alude a la necesidad de uniformar el tratamiento y la lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión que actualmente perviven en la generalidad del territorio español. Al analizar los distintos Programas Autonómicos de lucha contra la exclusión social, se constata el absoluto desorden y la falta de homogeneidad a la hora de configurar las prestaciones económicas de subsistencia, los itinerarios de inserción social y laboral y la vinculación que se establecen entre unos y otras. Es necesario, en consecuencia, que la lucha contra la pobreza y la exclusión se aborde desde el ámbito estatal con una perspectiva integral, de forma que reconozca como derechos subjetivos un conjunto de prestaciones básicas que garanticen a la generalidad de la ciudadanía el acceso a los derechos, bienes y servicios que consagra nuestra Constitución.

La segunda, que nos lleva a rechazar la articulación por parte de las Comunidades Autónomas, es que los programas de lucha contra la exclusión social autonómicos se encuadran dentro del título competencial de asistencia social, y, más específicamente, dentro de lo que se denominan “servicios sociales básicos”. De conformidad con la regulación contenida en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LOEx), el acceso a este tipo de prestaciones debe garantizarse al colectivo de extranjeros no comunitarios en su integridad, sin diferenciar en función de la situación administrativa en la que se encuentren (arts. 14.2 y 3 de la LOEx) ⁽³⁷⁾.

La tercera razón se relaciona con la conveniencia de articularla sobre criterios de ciudadanía y, en su defecto, de residencia, de forma que, como sucede con las prestaciones no contributivas, se acceda a ella una

⁽³⁶⁾ Acogemos, por tanto, la posición de B. SUÁREZ CORUJO, *Una prestación de renta mínima garantizada: reflexiones sobre su encaje competencial en el marco constitucional*, en *Revista de Información Laboral*, 10. Frente a las razones esgrimidas por el autor, que asumimos y compartimos por completo, se ha de incidir en otras potenciales ventajas: la coherencia jurídica con respecto a la legislación nacional e internacional y el fácil encaje de la prestación en el derecho comunitario.

⁽³⁷⁾ Sobre este aspecto, E. CARRIZOSA PRIETO, *El derecho de los extranjeros a las prestaciones de carácter asistencial*, en AA.VV. (S. GONZÁLEZ ORTEGA, Dir.), *La protección social de los extranjeros en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2010, 399 ss.

vez cumplidos determinados periodos de residencia en un determinado territorio, periodos que deben ser los mismos para los ciudadanos españoles, comunitarios y extracomunitarios, si bien, es necesario valorar, cuanto los beneficiarios sean ciudadanos de la UE, cómo incide el derecho de libre circulación en estas exigencias. A estos efectos, hay que diferenciar claramente dos periodos o momentos distintos: el de solicitar la prestación y el relativo a su disfrute (momentos en que se exige la residencia en territorio nacional para la generalidad de las prestaciones no contributivas) y aquellos que son previos a la solicitud o disfrute de la prestación (exigencia de periodos de residencia previa que atañe específicamente a las prestaciones de invalidez y jubilación no contributivas y a la renta agraria).

Con respecto al momento de la solicitud y durante el periodo de disfrute, hay que tener en cuenta que la prestación debiera plasmarse expresamente, al igual que ocurre con las prestaciones de invalidez y de jubilación no contributivas, en el Anexo X para considerarse “prestaciones especiales en metálico no contributivas” no exportables, por lo que el acceso y disfrute está condicionado a cumplir con los requisitos de residencia (actual y futura) que establezcan cada uno de los Estados miembros de acuerdo con las previsiones establecidas en el art. 70.3 y 4 del Reglamento núm. 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 ⁽³⁸⁾.

Por lo que hace a los periodos previos a la solicitud de la prestación, se plantearía inevitablemente si la residencia exigida debe desarrollarse por completo en territorio español o si es posible alegar periodos de residencia en otros países de la UE ⁽³⁹⁾. En este sentido se ha

⁽³⁸⁾ Dichas prestaciones están incluidas y reguladas en el mencionado Reglamento, pero no les resultan aplicables las disposiciones del art. 7, lo que significa únicamente, como ha señalado el TJUE recientemente (STJUE de 11 de noviembre de 2014, Caso Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig. TJCE 2014\311), que deben concederse conforme a la legislación del Estado miembro en que se reside, pero, en todo caso, totalizando los periodos de residencia cumplidos en el territorio de cualquier otro Estado miembro y sin discriminación alguna basada en la nacionalidad. En consecuencia, la única regla que no se les aplica a este tipo de prestaciones es la de exportabilidad (C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, *El derecho a la libre circulación y la supresión de cláusulas de residencia*, en *Temas Laborales*, 2005, 130, 409).

⁽³⁹⁾ Recordemos que para la pensión de invalidez se exige residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud de la pensión (art. 363.1.b LGSS). Con respecto a la pensión de jubilación, la exigencia es residir legalmente en territorio

pronunciado la jurisprudencia comunitaria al considerar que el régimen aplicable a las denominadas “prestaciones especiales en metálico no contributivas” que estén mencionadas en el Anexo X, exime a dichas prestaciones de la exportabilidad plasmada en el art. 7 del Reglamento, pero esta clasificación no permite excepcionar las reglas de totalización de los periodos de residencia computable que, conforme al art. 6 del Reglamento núm. 883/2004 y la jurisprudencia Comunitaria, deberían abarcar los períodos de residencia cubiertos bajo la legislación de cualquier otro Estado miembro ⁽⁴⁰⁾.

En cuanto a la titularidad, y distanciándonos de las unidades de convivencia, convendría plantearse el impacto de esta configuración desde la perspectiva de género y, en todo caso, reafirmarse en que una prestación que se dirige a garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del individuo, debe tener como titular al individuo, olvidando las complejas, complicadas y viejas fórmulas que, marcadas por las prácticas de beneficencia, reconocen como sujeto beneficiario la unidad de convivencia, lo que necesariamente requeriría determinar no solo quién forma parte de esta unidad (con todas sus complejidades), sino la forma en que se computan las rentas de todos sus integrantes.

En todo caso, la condicionalidad de la prestación a la carencia de rentas, aun manteniendo el carácter individual de la prestación, convierte en imprescindible cuantificar el límite de rentas que debe observar la unidad de convivencia, límite que podría calcularse de acuerdo con el procedimiento establecido en el art. 275.2 de la LGSS. En todo caso, habría que determinar la edad de los posibles beneficiarios. Parece que la opción más razonable sería reconocer la prestación a todos los mayores de 18 años, protegiendo a los menores a cargo a través de la aplicación de un porcentaje adicional por cada uno de ellos. Al tratarse de una prestación condicionada, el montante de la

español y que lo hayan hecho durante diez años entre la edad de dieciséis años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales dos deberán ser consecutivos e inmediatamente anteriores a la solicitud de la prestación (art. 369.1 LGSS). También en el supuesto de la renta agraria, se requiere haber residido y estar empadronado un mínimo de 10 años en el ámbito geográfico protegido, sin perjuicio de que ocasionalmente se haya trasladado fuera de dicho ámbito para la realización de trabajos temporales agrarios por cuenta ajena (art. 2 del RD 426/2003, se remite al artículo 2.1, párrafos a), b), d) y e), del Real Decreto 5/1997, de 10 de enero).

⁽⁴⁰⁾ STJUE de 11 de noviembre de 2014, Caso Elisabeta Dano y Florin Dano contra Jobcenter Leipzig. TJCE 2014/311.

prestación debe ser unitario y fijarse en relación con el importe que supone el umbral de pobreza.

En lo que se refiere a los periodos de residencia/empadronamiento exigibles, hemos de tener en cuenta que, en cuanto prestación vinculada a la situación de pobreza, debe mantenerse por todo el periodo que se mantenga esta situación. Siendo así, y con objeto de evitar el “indeseable efecto llamada”, pueden exigirse periodos de residencia y/o empadronamiento que aseguren una cierta vinculación con el territorio. Un plazo razonable se podría ubicar entre de 2 a 5 años.

El requisito más controvertido va a ser el relativo al umbral de pobreza aplicable. Las prestaciones existentes suelen usar distintos mecanismos, si bien parece existir una cierta unanimidad, con algunas excepciones, en aplicar el 75% el SMI, criterio establecido en el art. 275.2 de la LGSS. Conforme a él, debemos estimar que la carencia de rentas se produce siempre que el nivel de ingresos del beneficiario sea inferior a 675 euros mensuales (art. 275.2 LGSS).

Otro tema controvertido es el relativo a la cuantía de la prestación. Tratándose de una prestación asistencial, la cuantía dependerá de múltiples factores, esencialmente del mecanismo de financiación por el que se opte, aunque también del régimen de ayudas o servicios públicos gratuitos de los que disfruten los ciudadanos ⁽⁴¹⁾. Obviamente, la prestación se debe compatibilizar con la gratuidad de los servicios públicos esenciales, educación, sanidad, energía, etc. Si partimos de esta compatibilidad no es necesario, y así lo han puesto de manifiesto los estudios más solventes, que la prestación cubra todas las necesidades del individuo, pudiéndose adoptar una cuantía moderada que sea factible y susceptible de mejorar la situación de los ciudadanos. Obviamente, es imprescindible que el ingreso sea lo suficientemente cuantioso como para superar las situaciones de extrema pobreza, aunque sería más adecuado que la cuantía de la prestación se aproxime al umbral de pobreza por plena coherencia, puesto que, si la prestación exige demostrar la carencia de rentas por debajo de un determinado umbral, parece normal dispensar una cuantía igual a esa cantidad.

Por último, y por lo que respecta al régimen de incompatibilidades, es evidente que su articulación convertiría en prescindibles por reiterativas una serie de prestaciones consolidadas en el Ordenamiento Jurídico español, significativamente: las prestaciones no contributivas del

⁽⁴¹⁾ P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGTH, *La renta básica...*, cit., 67 ss.

Sistema de Seguridad Social, tanto la pensión de jubilación como la de invalidez; las prestaciones no contributivas dirigidas a proteger las situaciones de desempleo, en cuanto todas ellas exigen la carencia de rentas por la cuantía que estamos considerando, a excepción de la renta agraria (subsidio por desempleo, renta activa de inserción, Plan PREPARA, PLE, etc.). Podrían ser objeto de modificación, que no de supresión, las prestaciones por hijo a cargo, al ser posible vincularlas a una hipotética prestación de renta mínima garantizada, estableciendo un porcentaje adicional por cada hijo. Por último, claramente reiterativas serían las distintas prestaciones económicas reguladas por las Comunidades Autónomas en cuanto tendrían la misma función que la prestación estatal. Aspecto distinto es que cada Comunidad considere necesario complementar la renta garantizada o tutelar las situaciones que queden desprotegidas, por ejemplo, por no cumplir con los plazos de residencia requeridos.

5. Conclusiones

El análisis efectuado se ha centrado en las distintas prestaciones económicas de garantía de subsistencia existentes en España, un conjunto de prestaciones que, aun centrando su atención y protección en los ciudadanos o residentes de carácter permanente que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, restringen de forma desproporcionada su ámbito de aplicación, excluyendo de la protección a gran parte de los sujetos que se encuentran en esa situación. Ante estas circunstancias, es necesario implementar nuevas prestaciones sociales estatales que luchen contra la pobreza y la exclusión superando los escollos que presenta el actual sistema de protección social. Este nuevo enfoque requiere necesariamente de una prestación económica dirigida a paliar las situaciones pobreza y exclusión, prestación que podría ser condicionada al único requisito de carecer de rentas, suprimiendo o flexibilizando considerablemente los vínculos al empleo productivo.

Para configurar adecuadamente dicha prestación, se deben tener en cuenta aquellas características del sistema de protección social y de las prestaciones que, a lo largo de los años, se han mostrado suficientemente válidas para estructurar la protección de determinadas contingencias. A estos efectos, se deben considerar las pensiones no

contributivas de jubilación e invalidez y el cúmulo de prestaciones por desempleo que se pueden encuadrar en el ámbito no contributivo del sistema de seguridad Social: subsidios por desempleo y las prestaciones económicas que integran los programas extraordinarios de lucha contra el desempleo. Especial atención merecen también las prestaciones autonómicas de recursos mínimos.

Desde la perspectiva de la residencia, hemos de afirmar, en primer lugar, que su preponderancia sobre la nacionalidad ha sido uno de los mayores aciertos de la normativa de protección social pues, como criterio predominantemente neutral, ha sido capaz de amoldarse a las distintas exigencias del derecho comunitario en aras de coordinar y armonizar las legislaciones de los distintos Estados miembros. Así, por ejemplo, si nos centramos en las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, su configuración como prestaciones en metálico no contributivas, encuadrables en el Anexo X del Reglamento 883/2004, evidencia un régimen jurídico caracterizado por la inexportabilidad y por la obligación de totalizar los periodos de residencia que se hayan efectuado en los distintos Estado de la UE. Esta configuración y el carácter individual con que se reconocen las convierten en un buen ejemplo a seguir para articular prestaciones más universales que se dirijan a afrontar las situaciones de necesidad económica que padezcan los residentes en un determinado territorio.

A estos efectos, interesa insistir en que dicha clasificación, la de prestaciones en metálico no contributivas, legítima, tanto en el derecho interno como en el derecho comunitario, las exigencias de residencia legal actual y futura para acceder y mantener su disfrute siempre que se clasifiquen como tales, permitiendo el acceso únicamente a aquellas personas que, independientemente de que sean nacionales, extranjeros comunitarios o extracomunitarios, cumplan con los requisitos de residencia legal presente y futura en territorio nacional. Por ello, en estos aspectos, constituyen un modelo adecuado para articular prestaciones de garantía de recursos de carácter universal.

Junto a la residencia, existe un requisito adicional que, si bien no puede adscribirse al conjunto de las prestaciones de garantía de recursos de subsistencia, sí que se exige en aquellas que se destinan a proteger las situaciones desempleo. Se trata de mantener una actitud proactiva hacia el empleo, condición que se aplica tanto para solicitar la prestación como para mantenerla durante el periodo de disfrute y que consiste sustancialmente en demostrar que la pérdida del empleo ha sido

involuntaria y que se cuenta con voluntad y disponibilidad para trabajar, inscribiéndose como desempleados en los Servicios Públicos de empleo, sin que proceda, durante el tiempo que se percibe la prestación, rechazar una oferta de empleo adecuada ni negarse a participar, salvo causa justificada, en acciones de promoción, formación o reconversión profesional. La condicionalidad al empleo constituye también un rasgo básico de las prestaciones de garantías de ingresos arbitradas por las distintas Comunidades Autónomas.

Estas exigencias contrastan con la realidad, pues las distintas prestaciones asistenciales de desempleo, tanto las que se consideran ordinarias como extraordinarias, manifiestan serias dificultades para insertar a los individuos en un mercado de trabajo cada vez más adverso a la creación de empleo. En consecuencia, a las dudas que suscita su deficiente protección, se unen las que derivan del relativo fracaso en su principal finalidad: la inserción de los individuos en el mercado laboral. Teniendo en cuenta esta circunstancia, las prestaciones por desempleo pueden arrojar algo de luz sobre el umbral de carencia de rentas que se debe tener en cuenta, pero, sobre todo, sobre la exigencia de condicionalidad al empleo.

El análisis efectuado evidencia una férrea vinculación entre las prestaciones económicas de garantía de ingresos, ya sean estatales o autonómicas, y la realización de acciones de inserción profesional, actuaciones que son predicables de la generalidad de las prestaciones y que denotan un concepto muy restrictivo de las actividades que fomentan la empleabilidad de los individuos. A estos efectos, y en aras de articular una nueva prestación estatal, se considera necesario eliminar esta condicionalidad, aunque también sería posible flexibilizar considerablemente el conjunto de las actuaciones susceptibles de ser desarrolladas, englobando el trabajo asalariado, pero también otros tipos de trabajos que no se consideren retribuidos: labores de voluntariado, trabajos amistosos o benévolos, o trabajos más creativos que se desarrollen en régimen de autonomía o de colaboración social.

Abstract

Il dibattito sulle prestazioni di reddito minimo garantito in Spagna. Aspetti giuridici, politici e sociali

Obiettivi: Obiettivo dello studio è porre in evidenza le caratteristiche fondamentali delle prestazioni economiche di reddito minimo esistenti nell'ordinamento giuridico spagnolo e valutarne l'efficacia. **Metodologia:** Analisi delle prestazioni economiche di reddito minimo garantito esistenti, tanto di quelle adottate dallo Stato nell'ambito del sistema di previdenza sociale, quanto di quelle affermatesi nelle distinte Comunità Autonome. **Risultati:** Lo studio arriva ad evidenziare l'opportunità di eliminare o ridurre fortemente la condizionalità dei requisiti di accesso alle prestazioni. **Limiti e implicazioni:** Particolare attenzione è stata prestata alle misure che si presentano più direttamente connesse alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale per le maggiori attinenze alle caratteristiche di una prestazione statale di ingressi minimi. **Originalità:** L'analisi si conclude con una proposta di regolazione delle caratteristiche fondamentali di una ipotetica prestazione.

Parole chiave: reddito minimo, condizionalità, povertà, esclusione sociale.

The debate on guaranteed minimum income in Spain. Legal, political and social aspects

Purpose: The objective of the study is to highlight the fundamental characteristics of the economic benefits of minimum income existing in the Spanish legal system and evaluate their effectiveness. **Methodology:** Analysis of the economic performance of existing guaranteed minimum income, both of those adopted by the State under the social security system, and of those established in the distinct Autonomous Communities. **Findings:** The study comes to highlight the opportunity to eliminate or strongly reduce the conditionality of the requirements for access to services. **Research limitations/implications:** Particular attention has been paid to the measures that are more directly connected to the fight against poverty and social exclusion due to the greater relevance to the characteristics of a state provision of minimum income. **Originality:** The paper includes a proposal on how to regulate the fundamental characteristics of a hypothetical performance.

Keywords: minimum income, conditionality, poverty, social exclusion.

PROFESSIONALITÀ

Bimestrale di studi e orientamenti per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato formativo
Professionalità (versione cartacea)

Direzione, Redazione e Amministrazione:

Direttore responsabile: Giuseppe Bertagna - Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - Sito Internet: www.edizionistudium.it - POSTE ITALIANE S.P.A. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (Conv. in L. 27/02/2004 n.46) art. 1, comma 1 LOM/BS/02954 - Edizioni Studium (Roma) - Ufficio marketing: Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - email: professionalita@edizionistudium.it - Ufficio Abbonamenti: Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

Abbonamenti:

rivista cartacea:

annuale (6 numeri) € 50,00
biennale (12 numeri) € 80,00

rivista digitale:

annuale (6 numeri) € 33,00
biennale (12 numeri) € 53,00

Per info.:

Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

È possibile versare la quota di abbonamento sul conto corrente postale n. 834010 intestato a **Edizioni Studium Srl**, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma oppure facendo un bonifico bancario a Banco di Brescia, Fil. 6 di Roma, IBAN: IT30N0311103234000000001041 o a Banco Posta IT07P0760103200000000834010 intestati entrambi a Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma (indicare nella causale il riferimento cliente e il codice).