

**UN ULTERIORE TASSELLO NEL MOSAICO DEL REDDITO DI CITTADINANZA.
CONSIDERAZIONI A MARGINE DI TRIBUNALE DI NAPOLI, 22 APRILE 2009***

WILLIAM CHIAROMONTE

Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro nell'Università di Firenze

Con la sentenza in commento il Tribunale di Napoli, dichiarando il diritto del ricorrente ad accedere in via prioritaria ad alcune prestazioni assistenziali previste dalla legge 8 novembre 2000, n. 328, in materia di interventi e servizi sociali, prende indirettamente posizione nel ricco dibattito, nazionale ed internazionale, sull'opportunità di riconoscere nel nostro ordinamento un diritto al *basic income*, o reddito di cittadinanza, ancorandolo anche al quadro normativo sovranazionale ed, in particolare, ai principi dell'Unione europea in tema di lotta all'esclusione sociale ed alla povertà, nonché alla Carta di Nizza.

I contorni della vicenda che ha originato la decisione sono chiari: la parte ricorrente veniva riconosciuta invalida con totale e permanente inabilità lavorativa dalla Commissione medica costituita presso l'Azienda sanitaria locale competente e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché persona disabile dal Tribunale di Napoli, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Sulla base di tali presupposti, essa inoltrava al Comune di residenza domanda per ottenere il diritto all'assistenza economica prevista dall'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000, senza però ottenere alcuna risposta, nonostante la riproposizione dell'istanza anche in un momento successivo. Per questi motivi, si rivolgeva al Tribunale chiedendo l'accertamento e la dichiarazione del diritto ad ottenere l'assistenza economica di cui alla disposizione citata a far data dalla proposizione della domanda, oltre al risarcimento del danno.

Il giudice adito inquadra correttamente la fattispecie nel contesto normativo nazionale di riferimento, vale a dire la già citata legge quadro n. 328 del 2000 in materia di servizi sociali. La prestazione richiesta dal ricorrente, difatti, rientra a tutti gli effetti nella nozione di "servizi sociali" fatta propria dalla legge, che comprende "tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di *prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita*, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia" (art. 1, comma 2, il quale rinvia all'art. 128 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112). La legislazione più recente, in sostanza, sposando una visione dell'assistenza sociale di tipo universalistico, fondata sul disposto costituzionale dell'art. 38, e non più destinata esclusivamente a categorie marginali di soggetti, connota i servizi sociali come prestazioni direttamente rivolte a rispondere ai bisogni di vita della persona che si trova in una situazione di disagio¹. Stante una tale nozione flessibile di servizi sociali, ne consegue che né le tipologie delle prestazioni possono essere standardizzate, dal momento che esse possono essere "molteplici e

* In corso di pubblicazione in Rivista critica di diritto del lavoro, 2009, n. 2.

¹ A. ALBANESE, *Il sistema integrato dei servizi sociali: spunti di analisi in prospettiva europea*, in S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, Il Mulino, Bologna, 2007, 140-141.

mutevoli in relazione al variare delle esigenze e dei bisogni da soddisfare”², e dunque in un certo senso “personalizzate”, né tantomeno i destinatari degli interventi possono essere individuati in modo chiaro o tipizzati *a priori*, rilevando, in materia assistenziale, i bisogni più che le categorie dei possibili beneficiari.

Stando al dettato della legge, il sistema integrato degli interventi e servizi sociali “ha carattere di universalità” (art. 2, comma 2); nello stesso tempo, hanno diritto di accedere in via prioritaria alle prestazioni essenziali previste nell’ambito di detto sistema i soggetti – siano essi cittadini nazionali, comunitari, secondo le modalità ed i limiti definiti dalle leggi regionali, o anche stranieri, qualora siano in possesso dei requisiti di cui all’art. 41 del d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286³ – che si trovano “in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali” (art. 2, comma 3). Di fronte alla limitatezza delle risorse disponibili, “la logica universalistica della cittadinanza è temperata dalla ragionevole selezione dei destinatari “preferenziali” degli interventi sociali sulla base della relativa condizione di bisogno e disagio”⁴. E il ricorrente, stando agli atti processuali, soddisfaceva certamente sia la condizione dell’inadeguatezza del reddito, percependo unicamente un assegno di invalidità, sia quella dell’inabilità di ordine fisico e psichico, essendo affetto da un certificato disturbo “schizofrenico-paranoide grave in comorbilità con un disturbo ossessivo compulsivo”, entrambe previste dall’art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000.

Le prestazioni ritenute necessarie ad assicurare almeno i livelli essenziali di assistenza individuati dalla legge stessa (art. 22) presuppongono interventi legislativi attuativi, ed in particolare la predisposizione di apparati e di discipline regolative volte alla erogazione dei servizi ad opera dello Stato, delle Regioni e degli enti locali (art. 1, comma 3)⁵. Di conseguenza, esse risentono in maniera pesante da un lato dei condizionamenti finanziari dettati dalle politiche di

² Così A. ALBANESE, *Diritto all’assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Giuffrè, Milano, 2007, 4.

³ Sulla possibilità per gli stranieri non comunitari di accedere alle prestazioni assistenziali nel nostro ordinamento sia consentito un rinvio a W. CHIAROMONTE, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2008, 1, 101 ss., nonché, da ultimo, a W. CHIAROMONTE, *Le incertezze della Consulta sull’accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali*, di prossima pubblicazione in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2009, 2.

⁴ Così S. GIUBBONI, *Diritto della sicurezza sociale e lotta all’esclusione: il caso italiano in prospettiva europea*, in M. CINELLI, S. GIUBBONI (a cura di), *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2005, 166.

⁵ Pare superfluo ricordare che il quadro definito dalla legge n. 328 è mutato in conseguenza della riforma costituzionale del 2001, che ha attribuito alla potestà legislativa residuale delle Regioni la competenza a disciplinare i servizi sociali. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del Titolo V della Costituzione, come è noto, ha attribuito alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, lett. m). In carenza di una tale definizione statutale, sono ancora le norme della legge n. 328, che individuano i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate dal sistema integrato dei servizi sociali, a condizionare la legislazione regionale. Sul nuovo riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di previdenza ed assistenza sociale si veda C. LAGALA, *Le Regioni e il sistema di sicurezza sociale dopo la legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2002, 2, 363 ss.

bilancio, e dall'altro della eventuale inerzia degli apparati pubblici chiamati a darvi attuazione⁶. In particolare, mentre la programmazione degli interventi è affidata a Regioni e Comuni, è solo su questi ultimi che gravano i compiti relativi all'organizzazione ed alla gestione dei servizi. Ed è per questo motivo che il Tribunale, accogliendo la domanda della parte ricorrente, dichiara l'inottemperanza del Comune, che non ha riconosciuto all'istante il diritto ad accedere in via prioritaria all'assistenza economica nonostante che questi soddisfacesse le condizioni previste dalla legge, disattendendo tuttavia la domanda di risarcimento del danno, ritenuta generica e priva di allegazioni in ordine al tipo di danno che ne sarebbe derivato.

Come emerge in modo chiaro anche dalla questione sottoposta al giudice napoletano, il sistema di protezione sociale italiano si trova oramai da anni a dover far fronte ad ampi spazi di segregazione sociale e di povertà, ma nonostante ciò ancora stenta a decollare l'idea di una misura universalistica di ultima istanza che, a parità di bisogno, sia da un lato omogenea su tutto il territorio nazionale almeno negli *standard* minimi, e dall'altro che sia disponibile a tutti i cittadini, indipendentemente dallo stato civile e lavorativo⁷. Dal panorama estremamente variegato delle misure di tipo assicurativo ed assistenziale presenti nel nostro ordinamento, anche a livello regionale e persino comunale, si deduce facilmente che tali prestazioni non sono uniformi sul territorio nazionale, bensì che esse finiscono spesso per dipendere dal luogo di residenza, più che dall'effettivo stato di bisogno del soggetto richiedente, con le intuibili conseguenze dovute al notevole dislivello delle risorse finanziarie disponibili. L'esperienza del reddito minimo di inserimento, misura integrativa del reddito introdotta sperimentalmente nel 1998, e finalizzata essenzialmente al reinserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro, ha dimostrato non solo l'inadeguatezza delle misure di sostegno e di reinserimento poste in essere dai Comuni, ma anche le profonde differenze tra le stesse⁸. E neppure la sua sostituzione con il reddito di ultima istanza, prestazione organizzata dalle Regioni a favore dei soggetti disoccupati non coperti da altri ammortizzatori sociali, e da queste messa a disposizione delle autonomie locali⁹, ha risolto il problema della frammentazione e delle asimmetrie nella fornitura di assistenza¹⁰.

⁶ A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali*, cit., 76.

⁷ In questi termini A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2006, 2, 411.

⁸ L'istituto del reddito minimo di inserimento, introdotto dal d. lgs. 18 giugno 1998, n. 237, è stato poi esteso a livello nazionale, come si ricordava, ad opera della legge n. 328 del 2000. La cessazione dell'istituto alla data del 31 dicembre 2004 è stata disposta dal d. l. 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, nella legge 27 dicembre 2002, n. 236. Cfr. G. BRONZINI, *A proposito di "reddito minimo di inserimento"*, in *Questione giustizia*, 1999, 2, 235 ss.

⁹ L'art. 3, comma 101, della legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) ha istituito il reddito di ultima istanza, rimandandone le modalità di attuazione ad una (mai intervenuta) successiva decretazione interministeriale. La competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia, sancita dalla sentenza della Corte costituzionale 29 dicembre 2004, n. 423, in *Foro italiano*, 2005, I, 2291, ha determinato un vero e proprio federalismo sociale, vale a dire un sistema di assistenza sociale variamente differenziato a livello regionale.

¹⁰ Su queste vicende si vedano F. PIZZOLATO, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2005, 2, 243 ss.; S. SACCHI, *Reddito minimo e politiche di contrasto alla povertà in Italia*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2005, 3, 466 ss.; M. A. PUGLIESE, *Diritti sociali e reddito minimo nella lotta alla povertà ed all'esclusione tra ordinamento sovranazionale e politiche socio-assistenziali nazionali e regionali*, in *Previdenza e assistenza pubblica e privata*, 2005, 4, 785 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino, 2008, 430.

A tale proposito, non è mancato chi ha sostenuto, nel caso in cui lo Stato o una Regione revochino o sopprimano una prestazione assistenziale creditoria già prevista in forza di una normativa precedente (come è accaduto in Italia nel caso del reddito minimo di inserimento), la possibilità di invocare una violazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che riconosce un'ampia protezione alle prestazioni sociali, comprese quelle di tipo non contributivo, ritenendole qualificabili tra i diritti patrimoniali che detta norma tutela, in combinato con l'art. 14 della medesima Convenzione, che sancisce il divieto di discriminazioni, con riferimento alla diversità di trattamento, rispetto ad altri soggetti che si trovano nella medesima posizione di indigenza, che verrebbe ad instaurarsi a livello regionale¹¹.

Queste riflessioni si intrecciano inevitabilmente con quello che sembra essere il cuore della sentenza in commento, che da questo punto di vista può essere considerata a tutti gli effetti come una decisione pilota. Difatti, il Tribunale di Napoli fa propria la prospettazione della parte ricorrente attraverso un ampio riferimento ai principi dell'Unione europea in materia di lotta all'esclusione sociale ed alla povertà, da un lato, ed all'art. 34, comma 3, della Carta di Nizza, dall'altro. Richiamando il primo comma dell'art. 117 Cost., il giudice ricorda che la potestà legislativa statale e regionale deve conformarsi non solo alle disposizioni della nostra Carta costituzionale, ma anche ai "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali". In tale ambito certamente rientra un ricco e composito sistema di norme sovranazionali, le quali delineano un diritto di assistenza per le persone in stato di bisogno, e sulle quali – sembra quasi affermare il Tribunale di Napoli – potrebbe legittimamente fondarsi la prospettiva giustiziabile del diritto al *basic income*¹². Ciò pare particolarmente significativo in Italia, che a tutt'oggi rimane, assieme a Grecia ed Ungheria, uno dei pochi Paesi europei che non conoscono alcun tipo di reddito di base corrisposto, in base all'accertato stato di bisogno, a chi vive al di sotto del minimo vitale¹³, con tutti i problemi che ne derivano non solo *intra moenia*, ma anche in termini di *social dumping* tra Stati.

L'Unione europea ha dimostrato interesse per la razionalizzazione di forme di reddito minimo garantito e per l'istituzionalizzazione di una rete minima di sicurezza sociale nell'ambito del "processo di inclusione sociale", a partire da quanto previsto dall'art. 137, comma 1, lett. j, del TCE (ora art. 153, comma 1, lett. j, TFUE), secondo il quale, al fine di conseguire gli obiettivi previsti dall'art. 136 (ora art. 151 TFUE), "la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri", tra gli altri, nel settore della lotta contro l'esclusione sociale¹⁴. Il giudice adito ne è ben consapevole, e per questa ragione motiva la sua decisione attraverso un ampio riferimento alle principali tappe di emersione e di evoluzione delle politiche comunitarie contro l'esclusione sociale e la povertà¹⁵, sostenendo che le mancata attuazione dei programmi e delle disposizioni contenute

¹¹ In questi termini M. DE STEFANO, *Il basic income europeo negato dalle più povere regioni italiane*, in Basic Income Network Italia, <http://www.bin-italia.org/pdf/destefano.pdf>, 4-5.

¹² Sul *basic income* si vedano almeno P. VAN PARIJS, Y. VANDERBORGHT, *Il reddito minimo universale*, Egea – Università Bocconi Editore, Milano, 2006, e gli scritti raccolti nello studio comparato di G. STANDING (a cura di), *Promoting Income Security as a Right: Europe and North America*, Anthem Press, Londra, 2005.

¹³ Per alcune brevi considerazioni sull'istituto francese del *revenu de solidarité active* sia consentito ancora un rinvio a W. CHIAROMONTE, *Le incertezze della Consulta sull'accesso degli stranieri alle prestazioni non contributive e le recenti novità in tema di misure assistenziali*, cit.

¹⁴ A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, cit., 410.

¹⁵ Cfr., in particolare, S. GIUBBONI, *Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione*, cit., spec. 150 ss.

nella legge n. 328 del 2000 si porrebbe in aperto contrasto con i principi sanciti dall'Unione in tale contesto.

Particolarmente significativo è il fatto che la gran parte delle fonti richiamate facciano esplicito riferimento alla necessità che tutti gli Stati membri prevedano una qualche forma di reddito di cittadinanza: dalla Raccomandazione del Consiglio n. 441 del 1992¹⁶, la quale dispone che devono poter beneficiare di prestazioni e di risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale le persone escluse dal mercato del lavoro, vuoi perché non hanno potuto accedervi, vuoi perché non hanno potuto reinserirvisi; fino alle recenti Raccomandazione della Commissione¹⁷ e Risoluzione del Parlamento dell'ottobre 2008¹⁸, che sono espressamente rivolte a quei pochi Paesi che, come l'Italia, ancora non contemplan forme minime di tutela dei bisogni vitali¹⁹.

Il complesso dei documenti richiamati dal Tribunale di Napoli dimostrano come negli ultimi anni, ed in particolare dopo che la lotta all'esclusione sociale ed alla povertà è entrata a pieno titolo nell'agenda comunitaria con il Consiglio europeo di Lisbona del 2000, nel quale sono state tratteggiate, attraverso l'estensione del c.d. metodo aperto di coordinamento, le strategie europee in materia di politiche sociali e strumenti di lotta contro l'esclusione sociale verso cui tutti gli Stati membri dovrebbero confluire²⁰, si stia facendo strada nel vecchio continente l'idea del diritto al *basic income* come diritto fondamentale europeo, sancito e tutelato a livello sovranazionale all'interno dell'Unione. Un ulteriore impulso all'affermazione del reddito di cittadinanza è venuto

¹⁶ Raccomandazione del Consiglio del 24 luglio 1992 n. 92/441/CEE, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale, in GUUE, 26 agosto 1992, L 245/46.

¹⁷ Raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, 2008/867/EC, in GUUE, 18 novembre 2008, L 307/11, la quale prescrive agli Stati, nel quadro di un'adeguata integrazione del reddito, di "riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale" (punto 4 a).

¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 sulla promozione dell'inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell'Unione europea, P6_TA(2008)0467, la quale afferma che "l'adeguatezza dei sistemi di reddito minimo costituisce una condizione preliminare per un'Unione europea fondata sulla giustizia sociale e sulle pari opportunità per tutti", ed esorta gli Stati membri "a garantire che venga assicurato un reddito minimo adeguato nei periodi senza lavoro o in quelli tra un lavoro e l'altro" (punto 11).

¹⁹ Importante è pure il riferimento al Regolamento n. 883/2004/CE, in materia di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, destinato a sostituire il n. 1408/71/CEE. All'art. 70, comma 2, difatti, esso annovera tra le prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo quelle intese "a garantire, alle persone interessate, un reddito minimo di sussistenza in relazione al contesto economico e sociale dello Stato membro interessato". Giova ricordare, tuttavia, che tale Regolamento, pur essendo entrato formalmente in vigore a seguito della sua pubblicazione, risulta a tutt'oggi inapplicabile, dal momento che esso si applicherà solo a decorrere dalla data di entrata in vigore del relativo regolamento attuativo. Si veda S. GIUBBONI, *La sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano all'interno dell'Unione europea*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, in *Trattato di Diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. AJANI e G. A. BENACCHIO, vol. V, Giappichelli, Torino, 2009, 585 ss., spec. 609 ss.

²⁰ Ancora A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, cit., 410. Sul metodo aperto di coordinamento si vedano almeno gli scritti raccolti in M. BARBERA (a cura di), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano, 2006, ed in particolare, sull'estensione dello stesso all'area dell'inclusione sociale, E. ALES, *La lotta all'esclusione sociale attraverso l'open method of co-ordination: prime riflessioni (2000-2002)*, ivi, 173 ss.; M. FERRERA, M. MATSAGANIS, S. SACCHI, *Open Coordination Against Poverty: The New EU "Social Inclusion Process"*, in *Journal of European Social Policy*, 2002, 12, 227 ss.

pure dai principi comuni in materia di *flexicurity*²¹, adottati dal Consiglio nel dicembre del 2007 in conseguenza del ricco dibattito sviluppatosi parallelamente al discusso libro verde della Commissione sulla modernizzazione del diritto del lavoro²². Gli Stati membri sono stati invitati ad attuare, includendoli nei propri piani nazionali di riforma, tali principi, che contemplano il *basic income* sia come garanzia universale dei mezzi necessari a condurre un'esistenza libera e dignitosa, sia come forma di sostegno al reddito tra un impiego e l'altro²³. E, come si ricordava, sia la Commissione che il Parlamento europeo hanno già preso posizione stigmatizzando i Paesi – Italia *in primis* – che ancora non si sono conformati alle indicazioni europee sulla copertura universalistica dei bisogni vitali.

La cosa particolarmente rilevante è che tra quelli citati dal Tribunale non figurano solo documenti aventi carattere programmatico o di indirizzo, bensì anche alcune Carte dei diritti sovranazionali come la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa del 1996 (in particolare, gli artt. 30 e 31), ratificata dai Paesi membri, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. E' anzi proprio nell'art. 34, comma 3, della Carta di Nizza che trova spazio l'idea di radicare a livello comunitario un diritto sociale fondamentale all'inclusione, attraverso l'esplicito riferimento ad un reddito sufficiente e ad una condizione abitativa dignitosa²⁴. Si tratta di una previsione particolarmente significativa che, collegando il diritto all'assistenza sociale non allo *status* di lavoratore, bensì a quello di cittadino europeo, supera in qualche modo il limite – che ha caratterizzato il *welfare state* novecentesco – consistente nella centralità riconosciuta al lavoro, ed in particolare a quello subordinato, come “porta d'ingresso a tutte le tutele sociali, siano esse radicate nel rapporto con l'impresa o correlate allo *status* di cittadino”²⁵. Altrimenti detto, si

²¹ L'adozione dei principi comuni in materia di *flexicurity* da parte del Consiglio ECOFIN (Conclusioni del 5-6 dicembre 2007, *Verso principi comuni di flessicurezza*, doc. 16201/07) ha fatto seguito alla Comunicazione della Commissione *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, COM(2007) 359 def., 27 giugno 2007. Cfr. S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e diritto sociale europeo. Un'analisi delle fonti*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, cit., spec. 19 ss.; EAD., *Is Flexicurity a European Policy?*, URGE Working Paper n. 4/2008, in http://www.urge.it/files/papers/2_wpurge4_2008.pdf; G. BRONZINI, *L'Europa e il suo modello sociale: l'innovazione istituzionale alla prova*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2008, 1, 97 ss.

²² Commissione delle Comunità europee, *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM(2006) 708 def., 22 novembre 2006. Cfr. anche la Comunicazione della Commissione *Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione – Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, COM(2007) 627 def., 24 ottobre 2007. Sui temi del dibattito pubblico si vedano S. SCIARRA, *'Modernization' of Labour Law: A Current European Debate*, International Institute for Labour Studies, Ginevra, 2007; B. CARUSO, C. MASSIMIANI, *Prove di democrazia in Europa: la flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, Working Paper C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona” .INT – 59/2008, in http://www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/wp/int/caruso_massimiani_n59-2008int.pdf.

²³ Cfr. in particolare i punti 4 e 5 dei già citati principi comuni di *flexicurity* adottati dal Consiglio. L'invito è stato espresso nel Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles il 13-14 marzo 2008, al punto 16 delle Conclusioni.

²⁴ G. DE MARZO, *Art. 34. La sicurezza sociale e l'assistenza sociale*, in G. BISOGNI, G. BRONZINI, V. PICCONE (a cura di), *La Carta dei Diritti dell'Unione europea. Casi e materiali*, Chimienti, Taranto, 2009, 411 ss. Per una lettura dell'art. 34, comma 3, della Carta di Nizza alla luce delle disposizioni della Carta sociale europea si rinvia a G. ARRIGO, *La sicurezza sociale nel diritto comunitario*, in A. DI STASI (a cura di), *I diritti sociali degli stranieri. Principi e disciplina in Italia e in Europa*, Ediesse, Roma, 2008, 19 ss., spec. 45 ss.

²⁵ Così L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità: profili giuridico-istituzionali*, in *Diritti lavori mercati*, 2007, 1, 76, il quale, tuttavia, non intravede ancora all'orizzonte un *welfare*

intravede chiaramente un percorso verso un concetto di *welfare* e di politica sociale a carattere universalistico, fondato sulla cittadinanza in quanto tale. Ne consegue la possibilità di riconoscere il diritto al reddito di cittadinanza a prescindere dalla condizione occupazionale, in presenza dell'unico requisito di ordine economico consistente nel trovarsi al di sotto dei minimi vitali.

Il fatto che la Carta di Nizza contempli alcuni diritti c.d. di quarta generazione, o della "cittadinanza laboriosa", in genere non previsti dalle Costituzioni nazionali, come il diritto alla formazione permanente e continua (art. 14) e, per quanto qui maggiormente rileva, al reddito di cittadinanza (art. 34, comma 3)²⁶, deve essere necessariamente letto alla luce della questione del carattere vincolante o meno delle sue norme. Come è noto, la Carta è stata solennemente proclamata a margine del Consiglio europeo di Nizza del 2000 come mero impegno politico, privo di effetti giuridici vincolanti, e quindi nuovamente proclamata, con alcune piccole modifiche, a Strasburgo il 12 dicembre 2007, in vista di renderla giuridicamente vincolante per le istituzioni dell'Unione - nonché per gli Stati membri, nell'attuazione del diritto dell'Unione - a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona, che auspicabilmente potrebbe avvenire nel giro di qualche mese²⁷. Da quel momento la Carta, pur non entrando formalmente a far parte del testo del Trattato, e neppure essendo ad esso allegata, avrà "lo stesso valore giuridico dei trattati", come recita l'art. 6, primo comma, dello stesso.

Tuttavia, non può certo dirsi che fino ad allora la Carta di Nizza non abbia valore. Pur non essendo questa la sede per ripercorrere il tema della vincolatività nei fatti di un testo non giuridicamente vincolante, sembra che almeno in parte si possa già propriamente parlare di un'"efficacia anticipata" della stessa²⁸. E' noto, difatti, come documentato da un'ampia giurisprudenza e dottrina, l'impatto della Carta sugli ordinamenti nazionali²⁹, in particolare dopo

europeo totalmente sganciato da una logica lavorista, dal momento che "la cittadinanza costituzionale continua comunque ad essere ricondotta - per ragioni valoriali, materiali e politiche - ad una *vita activa*, seppure in un'accezione meno complessa di quella illustrata da Hanna Arendt nel suo famoso libro" (*ivi*, 79).

²⁶ G. BRONZINI, *Governance e lo sviluppo della "flex-security" nel diritto del lavoro*, in *European Journal of Legal Studies*, 2008, 3, 11.

²⁷ In un primo momento la Carta di Nizza era stata integrata nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, frutto della Conferenza intergovernativa del 2003-2004, allo scopo di renderla giuridicamente vincolante nel momento in cui ciascuno degli Stati firmatari del Trattato avesse ratificato il Trattato medesimo secondo le proprie procedure costituzionali. Tuttavia, l'esito negativo dei referendum francese ed olandese tenutisi nella primavera del 2005 ha condotto ad abbandonare il progetto costituzionale. Il progetto di riforma dei Trattati dell'Unione è stato rilanciato dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, che ha convocato una nuova Conferenza intergovernativa, il cui lavoro è culminato nella firma del Trattato di Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ad oggi da ventisei Stati membri (si attende il secondo referendum confermativo irlandese, dopo quello dell'estate 2008 che aveva bocciato il Trattato, previsto per l'autunno del 2009). Sull'assetto conseguente alle modifiche introdotte a Lisbona si vedano F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2008.

²⁸ G. BRONZINI, V. PICCONE, *La Corte del Lussemburgo "scopre" la Carta di Nizza: verso una nuova stagione nella tutela "multilevel" dei diritti fondamentali?*, in *Rivista critica di diritto del lavoro*, 2006, 4, 979 ss.; IID., *L'efficacia anticipata della Carta di Nizza: ius receptum?*, in *I diritti dell'uomo*, 2007, 2, 12 ss.; da ultimo, B. CARUSO, *I diritti sociali fondamentali nell'ordinamento costituzionale europeo*, in S. SCIARRA, B. CARUSO (a cura di), *Il lavoro subordinato*, cit., spec. 723 ss., il quale parla di "efficacia giuridicamente *soft* o semi *hard*" della Carta.

²⁹ Sull'utilizzazione della Carta ad opera delle Corti si vedano almeno G. BISOGNI, G. BRONZINI, V. PICCONE (a cura di), *I giudici e la Carta dei diritti dell'Unione europea*, Chimienti, Taranto, 2005; G. BRONZINI, V. PICCONE, *La Carta e le Corti. I diritti fondamentali nella giurisprudenza europea multilivello*, Chimienti, Taranto, 2006.

che la Corte di giustizia, a partire dal 2006, ha iniziato a valorizzarla ed a richiamarla espressamente³⁰. Come è stato recentemente posto in evidenza, una tale efficacia non può essere sottovalutata, poiché da un lato essa sollecita lo sviluppo della tutela multilivello dei diritti fondamentali e del dialogo transnazionale tra le Corti basato proprio sui diritti fondamentali sanciti dalla Carta, e dall'altro perché consente di rafforzare il riconoscimento e l'affermazione anche dei diritti sociali fondamentali nello spazio sovranazionale³¹. La conseguenza è che anche nel caso del reddito di cittadinanza si può parlare di un ingresso a pieno titolo nel novero dei diritti fondativi della cittadinanza europea, con effetti di integrazione di quel patrimonio costituzionale di cui il cittadino è già titolare nella dimensione nazionale.

Lo stesso Tribunale di Napoli, richiamando l'art. 34, comma 3, sposa l'affermazione della Corte costituzionale, secondo la quale la Carta di Nizza, "ancorché priva di efficacia giuridica", ha "carattere espressivo di principi comuni agli ordinamenti europei"³². In altre parole, analogamente alla gran parte dei giudici nazionali che hanno finora richiamato la Carta nelle loro decisioni, esso imbecca la strada dell'applicazione indiretta, allo scopo di confermare un provvedimento alla cui base stanno anche altri riferimenti normativi. Inoltre, il giudice ricorda che la stessa Corte di giustizia in diverse pronunce "ha fatto riferimento in via diretta alla Carta, confermandone la valenza espressiva di principi comuni agli ordinamenti degli Stati". Anche questa significativa affermazione sul valore giuridico della Carta conferma l'intento del giudice di valorizzarla "come fonte di cognizione dei diritti fondamentali riconosciuti dall'ordinamento sovranazionale"³³, tra i quali ora figura pure il reddito di cittadinanza.

In conclusione, le linee guida europee continuano ad insistere affinché tutti gli Stati membri inseriscano nei rispettivi sistemi nazionali un reddito minimo vitale a protezione delle fasce sociali a rischio³⁴. E la stessa sentenza in commento, seppure in via indiretta, prende posizione sul punto. Tuttavia, nel nostro Paese le misure assistenziali a sostegno del reddito, generalmente deboli e disorganiche, continuano ad avere carattere sussidiario e residuale, essendo prevalentemente indirizzate a soggetti, come i disabili e gli anziani senza altre fonti di reddito, incapaci di autosostenersi, mentre quasi nulla è previsto, ad esempio, a favore dei soggetti giovani che sono in creca della prima occupazione o che, avendo lavorato solo in maniera saltuaria, non hanno maturato

³⁰ I giudici di Lussemburgo hanno fatto esplicito riferimento per la prima volta alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione nella sentenza *Parlamento c. Consiglio* del 27 giugno 2006, resa nella causa C-540/03, in Racc., 2006, I, 5769, mentre le altre giurisdizioni (giudici ordinari, Corti costituzionali nazionali, Avvocati generali, Tribunale di Prima istanza e persino la Corte di Strasburgo) già l'avevano citata ed utilizzata in vario modo, così come ad essa avevano già ampiamente fatto riferimento la Commissione ed il Parlamento europeo: sia consentito ancora un rinvio, per maggiori approfondimenti, a W. CHIAROMONTE, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione*, cit., 125. Sulle modalità di utilizzo della Carta nella giurisprudenza comunitaria (applicazione indiretta, spesso attraverso il richiamo alle tradizioni costituzionali comuni consacrate nel documento, applicazione diretta o richiamo "meramente evocativo") si rinvia al recente studio di B. CARUSO, M. MILITELLO, *La Carta di Nizza nel diritto vivente giurisprudenziale: una ricerca sulle motivazioni dei giudici (2000-2008)*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, III, 147 ss., spec. 154 ss.

³¹ B. CARUSO, *op. ult. cit.*, 737-738.

³² Corte costituzionale, 24 aprile 2002, n. 135, in *Foro italiano*, 2004, I, 390.

³³ B. CARUSO, M. MILITELLO, *La Carta di Nizza nel diritto vivente giurisprudenziale*, cit., 187.

³⁴ Si vedano, da ultimo, la Comunicazione della Commissione *Proposta di relazione congiunta per il 2009 sulla protezione e sull'inclusione sociale*, COM(2009) 58 def., 13 febbraio 2009, e la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sull'agenda sociale rinnovata, P6_TA(2009)0370, spec. punti 13-14.

l'anzianità contributiva necessaria per poter accedere agli strumenti previdenziali³⁵. E neppure il recente *Libro bianco sul welfare*, presentato dal Ministro del Lavoro lo scorso 6 maggio, sembra porsi in linea di discontinuità rispetto a quanto detto sinora³⁶.

Il provvedimento, nel quale vengono abbozzate, tra l'altro, le linee guida delle politiche che il Governo intende perseguire in materia di sicurezza sociale, ivi compresa la lotta alla povertà, mira a selezionare gli interventi di *welfare*, "con lo scopo di procedere ad una ulteriore privatizzazione dei servizi sociali tramite il ricorso al volontariato privato e al principio di sussidiarietà"³⁷. In quest'ottica, non stupisce oltremodo l'assenza di qualsivoglia cenno alla possibilità di introdurre una misura universalistica di reddito minimo di ultima istanza, e la volontà di continuare a selezionare in maniera rigida i possibili fruitori di misure *ad hoc* di sostegno del reddito, escludendo, ad esempio, i giovani in cerca di occupazione ed i disoccupati di lungo periodo. Sembra che il nostro Paese, in un'ottica esclusivamente nazionale, voglia continuare a fare orecchie da mercante di fronte alle chiare indicazioni comunitarie sulla lotta all'esclusione sociale ed ai diritti fondamentali tutelati dalla Carta di Nizza. Ma non è tutto: vengono pure ignorati gli stessi principi comuni in materia di *flexicurity*, nonostante che la strategia europea per l'occupazione e di lotta contro l'esclusione sociale, sottoposta al regime del coordinamento aperto, inciti gli Stati membri a prendere in considerazione, nella definizione delle rispettive politiche nazionali, gli obiettivi e gli orientamenti comunitari in materia.

Di fronte all'aperto contrasto tra le *guidelines* europee e l'assenza di una misura universalistica di ultima istanza, alcune Regioni si sono ritagliate in materia un ruolo certamente non secondario. Esse, difatti, sono intervenute non tanto per integrare l'(inesistente) intervento statale in tema di reddito garantito, secondo il ruolo che parrebbe ad esse spettare alla luce del riparto di competenze disegnato dal riformato art. 117 Cost., bensì introducendo direttamente una misura di ultima istanza, pur nei limiti esistenti di competenza e risorse. In particolare, la Campania ha fatto da apripista, prevedendo l'istituto fin dal 2004 con una chiara ispirazione universalistica³⁸. Recentissima è, invece, l'istituzione anche nel Lazio di una forma di reddito minimo garantito che, come nel caso dell'antecedente campano, affianca all'erogazione di una somma in denaro tutta una serie di servizi aggiuntivi³⁹. Si tratta di interventi di grande rilievo, sintomatici dell'espansione del

³⁵ Cfr. l'interessante studio curato dall'ASSESSORATO AL LAVORO, PARI OPPORTUNITÀ E POLITICHE GIOVANILI DELLA REGIONE LAZIO, *Reddito garantito e nuovi diritti sociali. I sistemi di protezione del reddito in Europa a confronto per una legge nella regione Lazio*, Roma, 2006, spec. 65 ss.

³⁶ Cfr. MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Roma, maggio 2009, nonché il precedente MINISTERO DEL LAVORO, DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, Roma, luglio 2008, entrambi in <http://www.lavoro.gov.it>.

³⁷ BASIC INCOME NETWORK ITALIA, *Una prima analisi del Libro Bianco sul welfare: un testo deludente e pericoloso che allontana l'Italia dalle prospettive europee*, in http://www.bin-italia.org/informa.php?ID_NEWS=99.

³⁸ Legge regionale 19 febbraio 2004, n. 2, recante "Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza", in Bollettino Ufficiale della Regione Campania, 23 febbraio 2004, n. 2, sulla quale si vedano A. DURANTE, *Il reddito di cittadinanza: verso un nuovo modello di protezione sociale?*, cit., 421 ss.; L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità*, cit., 84 ss. Giova ricordare che lo stesso ricorrente nel procedimento esaminato aveva fatto richiesta della provvidenza in oggetto, anche se la prestazione non gli era stata riconosciuta in quanto non era risultato utilmente collocato nella graduatoria.

³⁹ Legge regionale 20 marzo 2009, n. 4, recante "Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati", in Bollettino Ufficiale della Regione Lazio, 28 marzo

welfare locale, dai quali certamente si deve partire per ricostruire il *basic income* su scala nazionale. Queste esperienze regionali, difatti, per quanto apprezzabili sotto molteplici punti di vista, dimostrano le serie difficoltà contro le quali deve inevitabilmente scontrarsi una Regione che voglia garantire un reddito di cittadinanza a tutti i potenziali beneficiari, in special modo a causa della scarsità delle risorse economiche a disposizione. “Un’analisi anche superficiale del rapporto tra diritti costituzionali dei cittadini, obblighi costituzionali della Repubblica (intesa nel senso di cui all’art. 114 Cost.) e la dislocazione territoriale della povertà dovrebbero indurre lo Stato ad interventi aggiuntivi a sostegno delle misure per contrastare seriamente quella povertà”⁴⁰.

I recenti interventi legislativi regionali, ma anche la significativa sentenza in commento, da un lato rivelano la diffusione di una più spiccata sensibilità nei confronti della tematica del reddito di cittadinanza, e dall’altra evidenziano l’urgenza di un intervento nazionale in materia. L’assenza di uno schema universale di reddito minimo garantito su base nazionale rappresenta il principale sintomo della perdurante mancanza, in Italia, di una politica organica contro la povertà e l’esclusione sociale⁴¹. La nuova misura a carattere universalistico ben potrebbe allora puntare alla soppressione ed al riordino di alcune prestazioni categoriali, di natura sia assistenziale che previdenziale, previste dal vigente ordinamento, riunificando molte delle precedenti misure particolaristiche⁴². Una tale soluzione fornirebbe anche la maggior parte delle risorse necessarie al finanziamento dell’istituto⁴³. Tuttavia, ci sembra che al momento almeno due elementi vadano in una diversa direzione: in primo luogo, non può certo ignorarsi la diversa cultura del *welfare* che ha storicamente caratterizzato il nostro Paese, rispetto a quella di altri Stati, decisamente più propensi al riconoscimento universalistico dei diritti sociali, e che almeno in parte continua a condizionare in senso negativo le sorti del reddito di cittadinanza⁴⁴. Oltre a ciò, non si può fare a meno di rilevare che finché le indicazioni comunitarie verranno ignorate dalle nostre istituzioni nazionali, e soprattutto di fronte all’inadeguatezza degli strumenti sanzionatori, difficilmente una misura di questo tipo pare destinata a vedere la luce.

2009, n. 12, sulla quale si veda C. MEOLI, *Italia e reddito minimo. La Regione Lazio all’alba di una nuova stagione dei diritti sociali*, in Osservatorio sul rispetto dei diritti fondamentali in Europa, <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=272>.

⁴⁰ L. ZOPPOLI, *Reddito di cittadinanza, inclusione sociale e lavoro di qualità*, cit., 96.

⁴¹ A questa stessa conclusione giungevano, quasi un quindicennio fa, N. NEGRI e C. SARACENO, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996, 57.

⁴² Si vedano le stimolanti proposte di riforma contenute in ASSESSORATO AL LAVORO, PARI OPPORTUNITÀ E POLITICHE GIOVANILI DELLA REGIONE LAZIO, *Reddito garantito e nuovi diritti sociali*, cit., 68 ss.

⁴³ Come ricorda S. GIUBBONI, *Diritto della sicurezza sociale e lotta all’esclusione*, cit., 161, le proposte formulate nel 1997 dalla Commissione Onofri, allo scopo di riformare il *welfare state* italiano, ed in particolare di istituire uno schema di reddito minimo dal forte profilo attivo, si fondavano proprio su questo assunto.

⁴⁴ M. FERRERA, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford University Press, Oxford, 2005, spec. 59 ss.