



**UNIVERSITÀ
DI PARMA**

Dipartimento di Giurisprudenza, Studi politici e
internazionali,
Corso di Laurea magistrale in Giurisprudenza

**LE MISURE DI CONTRASTO
ALLA POVERTÀ:
IL REDDITO DI BASE**

Relatore:

Chiar.mo Prof.

Maria Giovanna Greco

Laureando:

Giuliano Oreste

Grassi

Anno Accademico 2017-2018

CAPITOLO I.....	1
INTRODUZIONE.....	1
§ 1.1 - La povertà ieri ed oggi: l'importanza della riflessione sui mezzi di tutela del reddito	1
§ 1.2 - Il reddito di base e il reddito minimo garantito.....	7
1.2.1 - <i>Gli elementi in comune</i>	10
1.2.2 - <i>Le differenze</i>	12
§ 1.3 - Altri strumenti simili (cenni).....	16
§1.4 - Dal <i>welfare</i> al <i>workfare</i>	19
1.4.1 - <i>Workfare e diritti sociali</i>	23
1.4.2 - <i>I mezzi di sostegno al reddito in relazioni alle tematiche dell'equità, della libertà e della solidarietà</i>	24
§1.5 - Diritto alla sussistenza e diritto all'esistenza	29
CAPITOLO II	35
IL REDDITO DI BASE TRA COSTITUZIONE, DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.....	35
§ 2.1 - L'articolo 1 della Costituzione.....	35
2.1.1 - <i>La connessione con l'articolo 3 comma 2 della Costituzione</i>	38
§ 2.2 - L'articolo 2 della Costituzione	41
2.2.1 - <i>Il dovere inderogabile di solidarietà</i>	44
§ 2.3 - L'articolo 4 della Costituzione.....	46
2.3.1 - <i>La distinzione tra lavoro e lavoratore</i>	51
2.3.2 - <i>Il diritto-dovere al lavoro</i>	53

§ 2.4 - L'articolo 36 della Costituzione	56
2.4.2 - <i>Il legame tra gli articoli 36 e 38 della Costituzione</i>	58
§ 2.5 - L'articolo 38 della Costituzione	59
2.5.1 - <i>Diritto all'assistenza e il reddito di base: un rapporto critico</i>	62
§ 2.6 - L'articolo 42 comma 2 della Costituzione	64
§ 2.7 - L'articolo 117 della Costituzione	66
§ 2.8 - Le fonti di diritto internazionale	71
§ 2.9 - Le fonti dell'Unione Europea	75
2.9.1 - <i>Il Pilastro europeo dei diritti sociali</i>	82
§ 2.10 - Il fondamento costituzionale del diritto all'esistenza	85
§ 2.11 - Il reddito di base come strumento costituzionalmente necessario? Tesi e conseguenze	87
CAPITOLO III.....	93
REDDITO DI BASE E REDDITO MINIMO GARANTITO: DALLA TEORIA ALL'APPLICAZIONE	93
§ 3.1 - Il reddito di base: l'Alaska ed alcune sperimentazioni	93
§ 3.2 - Il reddito minimo garantito: uno sguardo generale.....	95
3.2.1 - <i>L'esperienza tedesca</i>	96
3.2.2 - <i>L'esperienza francese (cenni)</i>	99
3.2.3 - <i>L'esperienza inglese (cenni)</i>	100
§ 3.3 - Il reddito minimo di inserimento (RMI)	102
§ 3.4 - Il reddito di ultima istanza (RUI).....	106
§ 3.5 - La legislazione regionale (specialmente la L. Regione Lazio 20 marzo 2009, n. 4)	107

§ 3.6 - La carta acquisti e il sostegno per l'inclusione attiva (SIA)	114
§ 3.7 - Il Reddito di inclusione (ReI)	118
3.7.1 - <i>Le caratteristiche della misura</i>	119
3.7.2 - <i>Le differenze con il reddito di base e con il reddito minimo del Pillar</i>	125
§ 3.8 - Il Reddito di cittadinanza (Rdc).....	130
3.8.1 - <i>Le differenze con il reddito di base e le criticità</i>	137
CAPITOLO IV	143
CONCLUSIONE	143
BIBLIOGRAFIA	149
SITOGRAFIA	157

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

§ 1.1 - La povertà ieri ed oggi: l'importanza della riflessione sui mezzi di tutela del reddito

La povertà, considerata come la situazione di deprivazione in cui versano chi è povero, è un fenomeno dotato di varie sfaccettature, ed il suo essere “multidimensionale”, fa sì che sulla definizione influiscano vari fattori “attinenti alla situazione individuale e al contesto ambientale e sociale in cui la persona povera si colloca”.¹ Tale situazione di deprivazione definisce “lo stesso *status* sociale”² del soggetto incidendo “negativamente sul grado di inclusione sociale e sul livello di effettività del godimento di una pluralità di diritti”,³ tra cui il diritto all’esistenza, che è, sul piano logico, pre-condizione per un esercizio effettivo e pieno degli altri diritti. La povertà, è inoltre un fenomeno “dinamico”, cioè una condizione in cui ogni giorno gli individui finiscono per cadere, avvicinarsi o uscire, rendendo ancora più complesso trovare una risposta adeguata, considerando il concetto di povertà nei vari contesti storici.

Secondo gli ultimi dati ISTAT,⁴ in Italia vivono in condizione di povertà assoluta⁵ 5.058.000

¹ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *Ius existentiae e politiche di contrasto della povertà*, in Quaderni costituzionali, n.1/2018, p. 115.

² C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015, p. 28.

³ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 115.

⁴ ISTAT, *La povertà in Italia – Anno 2017, 26 Giugno 2018*, <https://www.istat.it/it/files/2018/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2017.pdf>.

individui, mentre in povertà relativa⁶ sono 9.368.000. Questi dati si affiancano a quelli di EUROSTAT,⁷ da cui si ricava una fotografia della condizione generale del “rischio di povertà”⁸ nell’Unione Europea, nello specifico: il 17,3 % sono gli individui a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali pubblici, l’8,1% si trova in una situazione di grave deprivazione materiale ed il 10,5% vive in famiglie ad intensità di lavoro molto bassa. Si comprende come tale fenomeno non sia solo presente in Italia, ma colpisca tutto il vecchio continente, seppur con delle differenze. La prospettiva futura non è incoraggiante in quanto “secondo i dati dell’Onu, nel 1950 i ricchi rappresentavano il 32% e i poveri il 68% dell’intera popolazione mondiale; nel 2000 i ricchi erano scesi al 20% e i poveri erano saliti all’80%; nel 2050 i ricchi saranno il 12% e i poveri arriveranno all’88%. [...] Alla cattiva distribuzione della ricchezza si accoppia la distribuzione altrettanto iniqua del lavoro, del sapere, del potere, delle opportunità e delle tutele”.⁹

Questa crescita della povertà, in un sistema di *jobless growth* (in cui, la crescita della ricchezza non produce crescita del lavoro, ma crescita delle disuguaglianze),¹⁰ rende sempre

⁵ La soglia di povertà assoluta rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

⁶ La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media per persona nel Paese (ovvero alla spesa pro-capite e si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti). Nel 2017 questa spesa è risultata pari a 1.085,22 euro mensili.

⁷ EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion, 2016*, <https://ec.europa.eu/eurostat>.

⁸ Il tasso di rischio di povertà è definito come la percentuale di popolazione con un reddito disponibile equivalente inferiore alla soglia di rischio di povertà (espressa in standard di potere d'acquisto (SPA)), pari al 60 % del reddito disponibile mediano equivalente nazionale.

⁹ D. DE MASI, *Il lavoro nel XXI secolo*, Torino, 2018, p. 679.

¹⁰ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 2.

più chiaro, come il sistema di sicurezza sociale pensato dai costituenti, presenta dei limiti, in quanto il “reddito da lavoro” non sempre è in grado di mettere al riparo i soggetti dalla “situazione di bisogno”. Uno dei fattori che ha portato a tale esito, è stata la trasformazione del sistema economico, col passaggio dal modello *fordista* a quello *post-fordista*, ed in seguito, dall’affermarsi della *digital-economy*.

Nel modello *fordista* la caratteristica era la “rigidità”, in quanto basato sull’utilizzo di sistemi produttivi rigidi, standardizzati e ripetitivi (il modello della c.d. catena di montaggio), che da un lato favorivano un’elevata produttività grazie all’utilizzo di economie di scala, ma dall’altro, richiedevano una subordinazione totale della forza lavoro. I rapporti di lavoro erano caratterizzati dalla stabilità, e con retribuzioni determinate a priori, che tendenzialmente, crescevano al crescere della produzione e della produttività.¹¹ Nel modello *fordista* in caso di incremento della domanda, s’innescava “un circolo virtuoso di crescita: produzione⇒ produttività⇒ occupazione⇒ salari⇒ consumo⇒ e quindi ancora produzione”.¹² Questo modello ha retto fino all’inizio degli anni Settanta del secolo scorso, quando è stato raggiunto il livello di saturazione nei prodotti di maggior consumo (che ha inceppato il “circolo virtuoso” del modello *fordista*), a cui è seguito lo “shock petrolifero” del 1973, che ha causato l’inizio della crisi economica, e con essa, anche il tramonto del modello *fordista*. Tale transizione verso il modello *post-fordista* non è stata immediata e si è ispirata alla “rincorsa verso forme flessibili di produzione, cioè, “un’accumulazione flessibile”, dal punto di vista

¹¹ A. FUMAGALLI, *Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza*, in AA. VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997, pp. 61 ss.

¹² A. FUMAGALLI, *op. cit.*, p. 62.

tecnologico, produttivo e organizzativo”¹³: l’esito è stato un ripensamento del sistema produttivo che ha colpito ogni suo aspetto, ed anche il modo di intendere il ruolo dello Stato circa il *Welfare State*.¹⁴

Nel sistema *post-fordista*, al posto della “grande fabbrica”, si ha una frammentazione del processo produttivo, con una delocalizzazione alla ricerca dell’abbattimento dei costi, per ricavare margini di competitività e sottrarre quote di mercato ai concorrenti, finendo per cancellare lo “schema aristotelico retto da un’unità di tempo, luogo ed azione”.¹⁵ A tale aspetto si accompagna un utilizzo sempre maggiore di tecnologia informatica e flessibile, che modificano l’*iter* del ciclo produttivo, senza mutare il prodotto finale. Tali innovazioni però, hanno inciso anche sul rapporto produzione-occupazione, causando “una disoccupazione tecnologica, provocata dalla sostituzione delle macchine al lavoro”,¹⁶ che finisce per essere un dato strutturale del sistema economico, in quanto la produttività è influenzata dal tipo di macchine impiegate nel processo produttivo, più che dall’apporto lavorativo. Tale mutamento finisce per incidere anche sul rapporto produttività-salario, “ossia quella regola distributiva che legava incrementi di produttività del lavoro a incrementi del potere d’acquisto dei redditi da lavoro”.¹⁷ In tale contesto si manifesta anche una trasformazione dei rapporti di lavoro, con la progressiva contrazione del lavoro subordinato “stabile” (tipico del sistema *fordista*), cui si va a sostituire il lavoro precario, caratterizzato dal fatto di vivere e lavorare in uno stato

¹³ A. FUMAGALLI, *op. cit.*, p. 62.

¹⁴ Vedi § 1.4.

¹⁵ M. BASCETTA – G. BRONZINI, *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in AA. VV., *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997, p. 13.

¹⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 25.

¹⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 25-26.

di perenne incertezza. In tale contesto è possibile individuare vari livelli¹⁸ tra i prestatori d'opera. Nel livello più alto abbiamo i *salariati*, seppur in via di regresso, titolari di contratti a tempo indeterminato, con stipendi di buon livello a cui sono riconosciute una serie di garanzie (per esempio, la pensione, la malattia e le ferie retribuite). Scendendo di un gradino, troviamo i *proficians*, che, pur guadagnando redditi alti, sono sprovvisti di una serie di garanzie occupazionali in passato riconosciute, ma che tuttavia, hanno una loro identità professionale e competenze che gli permettono di passare facilmente da un progetto all'altro. Infine vi sono i *precari*, che svolgono una serie di lavori occasionali a breve termine o temporanei, senza vedersi riconosciute una serie di garanzie di cui godono i *salariati* e senza aver quel *know-how* dei *proficians*. La condizione d'incertezza del precario ne caratterizza la vita lavorativa, finendo per “conferire una notevole instabilità al reddito”,¹⁹ portandolo, in vari casi, ad essere un *working poor*, cioè un “soggetto che pur lavorando, non ha un reddito sufficiente a mantenere sé e i propri familiari”.²⁰ In tale quadro, non bisogna poi dimenticare del fenomeno dei *Neet*²¹ (*Not Engaged in Education, Employment or Training*), in cui finiscono per essere spinti i giovani che non accettano le condizioni dei “*worst job*”, condannati a consumare senza produrre²², finendo per far parte di quella “condizione del Quinto stato, caratterizzata sull'intermittenza del lavoro e dei diritti”.²³

¹⁸ G. STANDING, *Il Precariato: da Denizen a Cittadino con il reddito di base*, <https://www.bin-italia.org/precariato-denizen-cittadino-reddito-base/>.

¹⁹ G. STANDING, *op. cit.*, <https://www.bin-italia.org/precariato-denizen-cittadino-reddito-base/>.

²⁰ C. SARACENO, *op. cit.*, p. 12.

²¹ La nozione statistica di NEET prende in considerazione i giovani di età compresa tra i 15 e 34 anni che non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione.

²² D. DE MASI, *op. cit.*, p. 732.

²³ R. CICCARELLI, *Non studio, non lavoro: è una questione di qualità (orgoglio Neet)*,

Il diffondersi di *Internet* ha causato un'ulteriore evoluzione del sistema economico, in cui la *digital economy* sta acquistando un ruolo sempre più centrale. In essa i ruoli si confondono, portando il lavoratore ad illudersi di essere autonomo, mentre, in fin dei conti, resta un dipendente sfruttato,²⁴ ed a dilagare sono i “lavoretti”, dove i soggetti diventano direttamente produttivi agendo sulle piattaforme, ma correndo il rischio di non poter godere delle tutele tradizionali, in quanto per le istituzioni del *welfare* rimangono invisibili.²⁵

L'inadeguatezza del sistema di *welfare* pensato dai costituenti è oramai più che manifesta, seppur il modo di intervenire dello Stato sia cambiato, con l'affermarsi di politiche di contrasto alla povertà in ottica di *workfare*, cioè, con misure non solo “passive” basate sull'erogazione di risorse monetarie o in natura agli svantaggiati, ma anche, ricorrendo a misure “attive” volte a far uscire dalla povertà i soggetti, favorendone l'inclusione nel mercato del lavoro. Tale cambio di linea nell'intervento statale è riconducibile a vari fattori, tra cui il contenimento della spesa pubblica, l'indebolimento della coesione sociale, l'affermarsi dell'idea che il povero sia in parte responsabile della sua condizione, quindi che le misure di sostegno vadano ai poveri “meritevoli”.²⁶ Tuttavia, si lascia insoluto il problema della “lacuna” nel sistema di sicurezza sociale, legato ad un'interpretazione restrittiva del testo dell'art. 38 della Costituzione,²⁷ che porta ad una selettività delle tutele, in cui è doveroso osservare come le risorse pubbliche siano soprattutto riservate alla spesa

<https://www.bin-italia.org/non-studio-non-lavoro-e-una-questione-di-qualita-orgoglio-neet/>.

²⁴ D. DE MASI, *op. cit.*, p. 731.

²⁵ G. BRONZINI, *Il diritto ad un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017, p. 25.

²⁶ F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, p. 7.

²⁷ Vedi § 2.5.

previdenziale, con contestuale sacrificio della spesa assistenziale,²⁸ quindi anche della spesa per contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

In un contesto dove “l’obiettivo della piena occupazione e di una retribuzione adeguata a garantire un’esistenza libera e dignitosa per tutti è (per il momento) fallito”,²⁹ bisogna valutare se sia ancora attuale l’idea che vede nel rapporto tra lavoro e reddito, il fulcro del sistema produttivo, e quindi, di riflesso, anche del sistema di sicurezza sociale; oppure sia necessario volgere lo sguardo verso un paradigma in cui questi elementi siano scollegati, con la necessità del passaggio ad un sistema che preveda anche una misura a carattere universalistico, per contrastare la povertà e l'esclusione sociale: questa è l’ottica in cui porsi per valutare il reddito di base.

§ 1.2 - Il reddito di base e il reddito minimo garantito

Il declino della figura del lavoratore dipendente (del modello *fordista*), ha messo a dura prova il sistema di *welfare* “classico”. Per colmare tale lacuna, si è iniziato a ragionare sulla bontà dell’uso di strumenti volti a garantire un reddito, come il reddito di base e il reddito minimo garantito.

Il reddito di base (*basic income*, reddito di cittadinanza o reddito minimo universale) è il “reddito attribuito da un’autorità pubblica a tutti gli appartenenti ad una determinata comunità

²⁸ ISTAT, *Rapporto Annuale-2016*, https://www.istat.it/it/files/2016/04/Cap_5_Ra2016.pdf.

²⁹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 9.

politica senza condizionamenti al lavoro o requisiti reddituali”.³⁰

Il reddito minimo garantito è “il reddito attribuito da parte di un’ autorità pubblica a tutti i cittadini di una determinata comunità che versano in uno stato di bisogno (individuale e/o familiare) o che sono a rischio di povertà, al fine di garantire loro le basi di un’ esistenza libera e dignitosa. In alcuni sistemi giuridici è subordinato alla disponibilità al lavoro e all’ obbligo di seguire percorsi di reinserimento”.³¹

Da tali definizioni, da considerare “precarie”, in quanto il tema è “un’ area di discussione più che un programma definito”,³² affiorano similitudini e differenze. Il reddito di base ha “l’ ambizione di qualificarsi come forma di riconoscimento delle attitudini e facoltà comuni impiegate all’ interno del ciclo produttivo, ma al di fuori del tempo di lavoro in senso stretto”,³³ dando così valore “all’ ozio creativo”.³⁴ Tale misura non agisce ai margini della società, ma colpisce i rapporti di potere, cercando di liberare tutti dalla miseria,³⁵ andando così a creare un “quadro pubblico capace di governare efficacemente i conflitti sociali sulla distribuzione del reddito, del lavoro e del potere”.³⁶ Il reddito minimo garantito invece è

³⁰ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 158.

³¹ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 158.

³² D. PURDY, *Cittadinanza, reddito di cittadinanza e stato*, in AA. VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997, p. 149.

³³ M. ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, p. 102.

³⁴ D. DE MASI, *op. cit.*, p.755; «per ozio creativo intendo quello stato di grazia che si raggiunge quando si fa qualcosa che, contemporaneamente, ci dà la sensazione di lavorare, di studiare e di giocare. Qualcosa in cui, contemporaneamente, produciamo ricchezza, apprendimento e stato di benessere psicologico. Una sensazione di godibile fierezza che accende la nostra creatività e ci fa sentire pienamente umani».

³⁵ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017, p. 24.

³⁶ D. PURDY, *op. cit.*, p. 158.

volto in modo immediato alla “tutela del ‘lavoro’ e di contrasto della povertà e dell’emarginazione sociale”.³⁷

Alla luce delle definizioni, è chiaro come il reddito di base si caratterizzi per essere una misura: universale (è attribuita a tutti i componenti di una comunità senza distinzioni); incondizionata (nulla è preteso da parte del beneficiario in cambio dell’erogazione); individuale (è una prestazione erogata al singolo soggetto, e non alla famiglia); cumulabile con altri redditi; irrevocabile da quando conferita fino alla morte del soggetto; quindi “è sufficiente, per averne diritto, il solo fatto di esistere”.³⁸

Dalla definizione del reddito minimo garantito, si ricava come questo: venga erogato ai soggetti che si trovino sotto una determinata soglia di povertà (dove in vari modelli europei è considerata la composizione del nucleo familiare) e tale condizione, da accertare prima dell’erogazione, “verifica che il beneficiario sia meritevole del sussidio in quanto soggetto ‘bisogno’. [...] Il *means test* può dunque essere definito come un criterio allocativo basato sull’accertamento della carenza di risorse da parte del soggetto che chiede il sostegno pubblico”.³⁹ Il reddito minimo garantito consiste in un trasferimento, spesso di carattere monetario, volto ad integrare il reddito individuale o familiare fino a raggiungere la soglia di povertà, considerando però le risorse disponibili e il contesto economico. All’erogazione in denaro è solitamente affiancato il riconoscimento di ulteriori prestazioni (c.d. “reddito indiretto”) volto a facilitare l’uscita del soggetto dalla situazione d’indigenza, al fine di una

³⁷ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 66.

³⁸ A. FUMAGALLI, *Per una nuova interpretazione dell’idea di basic income*, in *Reddito per tutti*, a cura di BASIC INCOME NETWORK ITALIA, Roma, 2009, p. 133.

³⁹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 61.

miglior inclusione sociale, ed in caso di soggetto abile al lavoro, allo svolgimento di attività volte a renderlo appetibile e/o inserirlo/reinserirlo nel mercato del lavoro (c.d. onere di attivazione del beneficiario). “*Means test* e onere di attivazione si integrano e sostengono vicendevolmente”.⁴⁰ Infine, l’erogazione dura finché permane la condizione di povertà, anche se però tale aspetto, se mal governato, può provocare la trappola della povertà.⁴¹

1.2.1 - Gli elementi in comune

Essendo volti a garantire il medesimo diritto, lo *ius existentiae*, “inteso come diritto universale ad un’effettiva protezione contro la povertà e l’esclusione sociale”,⁴² sia il reddito di base che il reddito minimo garantito condividono la medesima base giuridica, frutto di un combinato di articoli della Costituzione. “È nei primi quattro articoli della Costituzione che si trova, dunque, il fondamento più autentico del riconoscimento universale dello *ius existentiae*, [...] a garanzia del quale è posto il dovere della Repubblica di rimuovere ogni ostacolo che possa impedirlo”,⁴³ portando delle conseguenze anche rispetto all’art. 38 Cost.,⁴⁴ ed estendendo le garanzie “al di là dell’area occupata dai diritti dei lavoratori strettamente intesi e da quelli degli inabili al lavoro e in condizioni di povertà”.⁴⁵

Il riconoscimento a chiunque del diritto ad “un’esistenza libera e dignitosa”, fa sì che misure

⁴⁰ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 66.

⁴¹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 36; «rischio, cioè, che un disoccupato possa rinunciare ad un reddito da lavoro, se questo sia di poco superiore rispetto all’erogazione pubblica ricevuta sotto forma di reddito minimo».

⁴² F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 81.

⁴³ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 130.

⁴⁴ Vedi § 2.5.1.

⁴⁵ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 120.

volte ad evitare il godimento effettivo di tale diritto, da parte dei cittadini stranieri e degli apolidi residenti sul territorio italiano, siano state censurate dalla Corte Costituzionale in quanto non conformi al principio di ragionevolezza,⁴⁶ dove “la residenza qualificata non è di per sé un criterio illegittimo di selezione dei beneficiari di una prestazione di assistenza sociale; semmai bisogna assicurarsi che quel criterio risponda ai requisiti di proporzionalità e ragionevolezza”.⁴⁷

Altro punto in comune tra il reddito di base e il reddito minimo garantito, è l’idea di non erogare, sotto tale forma dei beni, in quanto l’individuo si vedrebbe limitato nelle sue possibilità di scelta. Infatti, seguendo un approccio paternalistico al problema della povertà, il beneficiario percepirebbe l’aiuto ricevuto come una forma di carità, più che come l’attuazione di un diritto sociale fondamentale.⁴⁸ Ecco perché si preferisce l’erogazione di misure in denaro, scelta che inoltre permetterebbe di alimentare “le economie locali, anziché deprimerle, come la distribuzione di cibo gratuito [...] tende a fare”.⁴⁹ A fianco dell’aiuto in denaro, potrà anche essere valutata l’erogazione di servizi gratuiti, che andranno a costituire una forma di reddito indiretto, in quanto il beneficiario non sostiene il costo del servizio, favorendo così l’inclusione sociale del soggetto, in un’ottica di aggressione della povertà come fenomeno

⁴⁶ F. RAVELLI, *op. cit.*, p.131; «questa sintetica affermazione trova conforto nella giurisprudenza costituzionale in materia di assistenza sociale che, a partire dalla sentenza n. 432/2005, ha affermato che nel novero dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, anche nella misura eccedente i limiti dell’“essenziale”, non possono essere esclusi stranieri e apolidi in ragione di esigenze finanziaria».

⁴⁷ F. GADALETA, *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lgs. n. 147/2017*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, p. 39.

⁴⁸ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 41-42.

⁴⁹ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 26.

complesso e multidimensionale.

Un ultimo punto che il reddito di base e il reddito minimo garantito condividono attiene alla periodicità nell'erogazione. Seppur esistano misure erogate *una tantum*, (come la “dotazione di capitale”), tale impostazione non è seguita. Il motivo per cui i fautori del reddito di base ne preferiscono un'erogazione periodica, attiene al fatto che questo mirerebbe a garantire “la sicurezza economica lungo il corso dell'intera vita”,⁵⁰ permettendo anche di adeguare l'importo della prestazione al mutamento del costo della vita (cosa non possibile se fosse erogato *una tantum*). Il motivo di un'erogazione periodica del reddito minimo garantito attiene alla necessità di conciliarlo “con il puntuale accertamento dello stato di bisogno”,⁵¹ in quanto il *means test* è uno degli aspetti caratterizzanti.

1.2.2 - Le differenze

Le differenze tra queste misure derivano dal diverso modo di intendere i temi dell'“universalità” e della “condizionalità”, che interagendo producono varie conseguenze.

Il reddito di base sposa un'idea di “universalità assoluta”, venendo riconosciuto a favore di ogni soggetto che soddisfi il requisito di far parte della “comunità politica”, con condizioni volte a qualificare il legame tra il beneficiario e quella comunità,⁵² senza far distinzioni legate alle condizioni dei soggetti. Tale aspetto permette a tale misura di essere un buon strumento anche in un'ottica di lotta alla povertà in quanto, “la società non sarebbe più divisa tra i

⁵⁰ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 56.

⁵¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 43.

⁵² In Alaska, per aver diritto all'erogazione del dividendo sociale derivante dai proventi delle attività petrolifere, il cittadino vi deve risiedere da almeno un anno.

bisognosi e gli altri, tra coloro che necessitano aiuto e coloro che possono farcela da soli. Non ci sarebbe nulla di umiliante nel ricevere un reddito di base garantito a tutti i membri della società”,⁵³ evitando la stigmatizzazione sociale dei beneficiari. Dall’“universalità assoluta” deriverebbe l’ulteriore beneficio procedurale: non è necessario svolgere alcuni accertamenti circa la condizione economica del beneficiario, con conseguente semplificazione amministrativa.

Il reddito minimo garantito segue invece un “universalismo selettivo”, in quanto “il beneficiario, che potenzialmente coincide con qualunque membro della comunità sociale, è individuato selettivamente per mezzo del duplice criterio della prova dei mezzi e della disponibilità all’attivazione”,⁵⁴ portando ad uno strumento rivolto ad una universalità di soggetti che però superino le barriere consistenti nel *means test* e nell’onere di attivazione. La necessità di tale verifica, fa sì che tale misura operi *ex post* rispetto ad un accertamento amministrativo, rendendo necessarie procedure e schemi di controllo volti a verificare che permangano le condizioni in capo al beneficiario della misura. Invece il reddito di base opera *ex ante* il periodo di riferimento e senza bisogno di accertamenti e controlli.

La differenza nel trattare il tema dell’universalità, produce conseguenze anche sull’elemento della “condizionalità”. Il reddito di base, segue “l’incondizionatezza”, in quanto strumento volto a dare “una base su cui tutti possono reggersi in sicurezza”,⁵⁵ senza che venga richiesto, né il *means test*, né assolto l’onere di attivazione.

⁵³ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁵⁴ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 39.

⁵⁵ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 37.

In quanto mezzo finalizzato a soccorrere chi versi in “stato di bisogno”, il reddito minimo garantito è “condizionato”, e i sostenitori di tale concezione sottolineano i benefici derivanti dall’utilizzo del *means test*. Esso produrrebbe un aiuto più efficiente dal punto di vista della sostenibilità economica per le casse pubbliche; porterebbe equità (in quanto innalzerebbe il reddito degli svantaggiati, riducendo il divario tra i ricchi e i poveri); darebbe vita ad una misura politicamente più accettabile e in un’ottica conforme all’etica della responsabilità radicata nella cultura anglosassone.⁵⁶ Circa la condizione dell’onere di attivazione, basato sul dovere di solidarietà in capo al beneficiario, si segue l’ottica del *workfare*, col rischio però di depauperare la professionalità del soggetto, aprendo le porte al rischio di un “uso punitivo della condizionalità”,⁵⁷ seguendo lo schema: concessione misura ⇒ proposta ⇒ rifiuto ⇒ sanzione.

Dalla interazione universalità-condizionalità si ricava come il reddito di base non presenti né il rischio della c.d. “trappola della povertà”,⁵⁸ né la c.d. “trappola del lavoro”,⁵⁹ problematiche invece che devono esser considerate circa il reddito minimo garantito.

Venendo al piano economico, i sostenitori del reddito di base ne sottolineano le minori spese burocratiche legate all’assenza di procedure di accertamento e controllo. Ma tale risparmio rischia di perdersi, in quanto il beneficio è erogato ad una platea molto ampia di soggetti.⁶⁰

⁵⁶ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 61-62.

⁵⁷ F. GADALETA, *op. cit.*, Torino, 2018, p. 42.

⁵⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 36; situazione in cui «disoccupato possa rinunciare ad un reddito da lavoro se questo sia di poco superiore rispetto all’erogazione pubblica ricevuta sotto forma di reddito minimo».

⁵⁹ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 40; «un reddito che non comporta alcun obbligo renderebbe più facile dire «no» a lavori pagati poco e non allettanti».

⁶⁰ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 55-56; «si ipotizzi di attribuire il RMU a tutti i cittadini italiani maggiorenni: secondo i dati diffusi dal Ministero dell’Interno nel 2016 erano iscritti nelle liste elettorali oltre 46 milioni di individui. [...]

Al fine del contenimento della spesa, non manca chi sostenga che il reddito di base potrebbe sostituirsi ad alcune prestazioni sociali attualmente in vigore.⁶¹ Inoltre, circa il *quantum*, “seppur i più ritengono che il reddito di base debba essere sufficiente a condurre un’esistenza dignitosa, in realtà questa non ne è una condizione qualificante”,⁶² aprendo così la strada al fatto che non sia detto che “il reddito di base, debba, per definizione, coprire i bisogni fondamentali”,⁶³ potendo essere integrato con altri redditi percepiti dal beneficiario.

Per quanto riguarda il reddito minimo garantito, seppur richieda maggiori risorse per quanto riguarda l’accertamento ed il controllo, finisce per pesare di meno sulle casse pubbliche, rispetto ad un reddito di base di medesimo importo, in quanto erogato ad una platea ristretta di soggetti (cioè chi soddisfi i requisiti posti in ottica di universalità selettiva), ed anche perché, il *quantum* è calibrato sul fatto di portare il soggetto a raggiungere una soglia prestabilita,⁶⁴ permettendogli anche di incamerare redditi da altre fonti.⁶⁵

si prenda in considerazione l’importo annuo dell’assegno sociale, che nel 2017 si è attestato sulla cifra di 5824 euro annui, [...], le finanze statali dovrebbero farsi carico di un esborso annuo di circa 267-268 miliardi di euro».

⁶¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 57.

⁶² C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 36.

⁶³ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 21.

⁶⁴ Un esempio può essere l’art. 4, comma 1, del d.lgs 147/2017 che prevede «Il beneficio economico del ReI è pari, su base annua, al valore di euro 3.000 moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare, al netto delle maggiorazioni di cui all’allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013, nonché’ per un parametro pari, in sede di prima applicazione, al 75%. Il beneficio non può’ eccedere, in sede di prima applicazione, il limite dell’ammontare su base annua dell’assegno sociale, di cui all’articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Il valore mensile del ReI è pari ad un dodicesimo del valore su base annua».

⁶⁵ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 171; «A norma dell’art. 11 il godimento del ReI è, in linea di principio, compatibile con lo svolgimento di attività di lavoro da parte di uno o più componenti del nucleo familiare, purché il reddito da lavoro così percepito non comporti il superamento della soglia ISEE oltre alla quale è precluso l’accesso al beneficio. Qualora la soglia ISEE sia compatibile con l’accesso al ReI, il beneficio economico è ridotto in ragione dei redditi da lavoro percepiti dal nucleo familiare».

§ 1.3 - Altri strumenti simili (cenni)

A fianco degli istituti analizzati nel paragrafo precedente, sono presenti anche altri mezzi, che presentano similitudini e differenze rispetto al reddito di base e il reddito minimo garantito, tra cui troviamo: il capitale di base, l'imposta negativa sul reddito, l'integrazione salariale, l'impiego garantito.

Il capitale di base (chiamato anche *basic income* capitalizzato o *stakeholder*) consiste in “un capitale trasferito ad ogni persona al raggiungimento della maggiore età come capitale iniziale, con il quale intraprendere attività economiche o da usare in modo diluito nel tempo”.⁶⁶ La sua *ratio* è di evitare l'esclusione dei soggetti carenti di mezzi, in modo da appianare le disuguaglianze legate alla condizione familiari, ambientali, territoriali, sociali, etc., al fine di attribuire a tutti mezzi idonei per realizzare il loro progetto di vita. Questo istituto condivide col reddito di base il fatto di essere alternativo “rispetto al paradigma dell'inclusione per mezzo del lavoro di matrice socialdemocratica”,⁶⁷ oltre al fatto d'essere pagato in denaro, su base individuale, senza sottoporre il beneficiario al *means test* e all'onere di attivazione. L'elemento che segna la distinzione è che viene erogato *una tantum*, in quanto la prospettiva è differente: il capitale di base mira a garantire eguali opportunità all'inizio della vita adulta, il reddito di base vuole dare la sicurezza economica lungo il corso dell'intera vita.⁶⁸ Il *basic income* capitalizzato presuppone un minore paternalismo ed una maggior fiducia nelle capacità dei beneficiari, riconoscendogli anche la libertà di sbagliare, con le relative

⁶⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 36.

⁶⁷ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 43.

⁶⁸ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 56.

problematiche in caso di un uso sconsiderato delle risorse, in quanto il soggetto, non potendo più pretendere nulla, finirebbe per correre il rischio di scivolare verso lo stato di bisogno. Una proposta di capitale di base è stata elaborata da Bruce Ackerman e Anne Alstott, il c.d. “*stakeholder grant*”, e consiste nell’erogazione ad ogni individuo al raggiungimento della maggiore età, di una somma di 80.000 dollari (in quattro rate da 20.000 dollari), abbinata ad una pensione incondizionata al raggiungimento dei 65 anni, e quindi “se tale dote fosse ripartita uniformemente in 528 rate mensili erogate tra i 21 e i 65 anni, ogni rata ammonterebbe a circa 150 dollari al mese (a prescindere dall’inflazione). Ma si deve tener conto [...] che questa somma può fruttare degli interessi”⁶⁹; tuttavia “lo strumento dello *stakeholder grant*, [...] non è utilizzato dai paesi che prevedono forme di reddito garantito.”⁷⁰

Passando all’imposta negativa sul reddito (c.d. *negative income tax*), tutti coloro il cui reddito sia inferiore ad una determinata soglia, si vedono attribuire un’integrazione pari ad una determinata percentuale, considerando la differenza tra la soglia e il reddito imponibile ai fini fiscali, mentre chi dichiara un reddito superiore alla soglia, sarà chiamato a versare l’imposta (positiva). Questo strumento venne ripreso anche nelle teorie neo-liberiste, nell’ottica di essere “l’unica misura redistributiva ammessa”,⁷¹ e Friedman ne indicò il ruolo nel “fissare un livello al di sotto del quale non potrebbe scendere il reddito netto di nessun cittadino”.⁷² Tale mezzo è una misura intermedia tra il reddito di base (di cui ne condivide il fatto di non essere sottoposto all’onere di attivazione del soggetto), e il reddito minimo garantito (di cui ne

⁶⁹ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 55.

⁷⁰ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 46.

⁷¹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 33-34.

⁷² M. FRIEDMAN, *Efficienza economica e libertà*, Firenze, 1967, p. 286.

condivide la necessità dell'accertamento dei redditi e la selettività), ma la differenza principale risiede nel fatto che l'imposta negativa operi *ex post* il periodo di riferimento. Questa è la sua principale problematica, in quanto "le persone povere non possono aspettare fino alla fine dell'anno d'imposta per ricevere il denaro che dovrebbe impedire loro di morire di fame",⁷³ rendendo evidente come su tale fronte, misure erogate *ex ante* rispetto al periodo di riferimento, risultino più incisive. A differenza del reddito di base, non manca chi afferma come l'imposta negativa sul reddito operi all'interno di uno schema allocativo di risorse basato sul lavoro remunerato secondo mercato, finendo per essere un salario sociale di esclusione",⁷⁴ non rompendo quindi il rapporto tra il lavoro ("per il mercato") e il reddito. L'integrazione salariale consiste in contributi pubblici diretti, che innalzano lo stipendio dei lavoratori, o riducono i costi a carico dei datori, o agiscono su entrambe i fronti, operando nel campo delle politiche salariali, come "strumento di regolazione *ex lege* dei minimi retributivi".⁷⁵ Chi non lavora, ovvero chi, pur lavorando, ha un reddito da lavoro che eccede la soglia sotto la quale opera l'integrazione è escluso dalla platea dei beneficiari. In ultimo, l'impiego garantito (chiamato anche lavoro di cittadinanza ⁷⁶), consiste nell'assicurare un impiego ad ogni residente, tramite programmi delle autorità pubbliche volti a creare posti di lavoro, "trasformando il governo in un datore di lavoro di ultima istanza".⁷⁷

⁷³ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 65.

⁷⁴ A. FUMAGALLI, *op. cit.*, p. 55.

⁷⁵ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 36.

⁷⁶ M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Le riforme del diritto del lavoro*, a cura di M.P. IADICICCO - V. NUZZO, Napoli, 2016, p. 198.

⁷⁷ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 81.

Tale idea, come l'integrazione salariale, presuppone il valore del *busy-ness*⁷⁸, ovvero della superiorità della vita occupata, e ciò ha come conseguenza l'opinione per cui vi sarebbe una contrapposizione insanabile tra reddito di base e lavoro di cittadinanza.⁷⁹

§1.4 - Dal *welfare* al *workfare*

Il modello di sviluppo e di contrasto alla povertà pensato dai costituenti, è il frutto della consapevolezza rispetto all'evoluzione storica della sicurezza sociale. Nata col fine di mantenere l'ordine pubblico, la sicurezza sociale ha assistito ad un mutamento del paradigma, portando l'assistenza e la previdenza ad assumere, in un'ottica ispirata ai principi costituzionali, la fisionomia di mezzi volti a liberare il singolo dallo stato di bisogno, permettendo così a tutti i cittadini di poter godere a pieno dei diritti civili e politici, seguendo una concezione improntata alla solidarietà generale tra i consociati. Questa nuova prospettiva di sicurezza sociale ha esteso le funzioni sociali dello Stato.⁸⁰

L'affermarsi però di un modello produttivo connotato da *jobless grown* e il verificarsi di una crisi economica duratura dagli effetti dirompenti,⁸¹ hanno finito per mettere "sotto scacco" il "binomio" lavoro-previdenza.

Il sistema pensato dai costituenti, era ispirato all'idea che la piena occupazione avrebbe rappresentato la rete di protezione alla povertà, in quanto tutti i cittadini grazie al loro lavoro,

⁷⁸ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 77.

⁷⁹ Vedi § 2.11.

⁸⁰ M. PERSIANI – M. D'ONGHIA, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino, 2018, pp. 21-22.

⁸¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 9.

avrebbero ottenuto una retribuzione conforme ai canoni *ex art. 36 Cost.* (ovvero “proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato e, comunque sufficiente a garantire un’esistenza libera e dignitosa”). Tali soggetti, sarebbero stati protetti dal sistema previdenziale al verificarsi di uno degli eventi qualificati *ex art. 38, comma 2, Cost.*, mentre chi si sarebbe trovato in situazione di impossibilità al lavoro e fosse stato sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, avrebbe goduto della copertura assistenziale *ex art. 38, comma 1, Costituzione.* Non essendo stato raggiunto l’obiettivo della piena occupazione, questo modello ha mostrato tutte le sue criticità, aprendo ad una trasformazione del *welfare state*, dove il ‘nuovo *welfare*’, si limita a erogare spesa sociale soltanto nei termini di investimento nel capitale umano o di un rafforzamento delle opportunità individuali”.⁸² Così facendo, si sono spalancate le porte anche in Italia ad un modello di *workfare state*, anche alla luce dell’affermarsi della c.d. *flexicurity*.

In un mercato del lavoro dove il contratto stabile a tempo indeterminato non è più la “stella polare”, parte della dottrina ha iniziato a perseguire “l’eguaglianza nell’insicurezza” tra chi lavora e chi no, realizzando una transizione dal “lavoro (sicuro, ma) senza rischio” al “lavoro (rischioso, ma) senza sicurezza”. Tale mutamento del diritto del lavoro, emergente nelle sue linee di base dalla XIII legislatura, è proseguito nelle successive,⁸³ portando all’affermarsi di un mercato del lavoro flessibile accompagnato da un parallelo sistema di sicurezza sociale, in cui le tutele sono state spostate dal rapporto di lavoro al mercato.⁸⁴

⁸² S. ROSSI, *Il mercato e i diritti sociali*, <https://www.gruppodipisa.it/rivista/le-sezioni/2012-03?start=40>, p. 2.

⁸³ Si veda in tal senso l. 196/1997 (c.d. pacchetto Treu), la successiva pubblicazione del Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia nel 2001, ed infine il d.lgs. 276/2003.

⁸⁴ M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica. Aggiornamento XVIII*, Roma,

Al fine di dare una nozione di *flexicurity*, può essere utile il contenuto della Comunicazione della Commissione COM(2007) 359, del 27 giugno 2007,⁸⁵ da cui si ricava un duplice significato, riferendosi alla “*flexicurity* nel mercato” (ovvero le transizioni virtuose che caratterizzano la vita lavorativa, affiancata dalla capacità del lavoratore di poter di volta in volta, per mezzo della formazione continua, migliorare la sua vita lavorativa), ed alla “*flexicurity* nel rapporto di lavoro” (ovvero la capacità di organizzare il lavoro considerando i mutamenti del mercato, in modo tale da adattarsi rapidamente alle necessità produttive conciliando tempi di lavoro e di vita privata), richiedendo di bilanciare, di volta in volta, tali elementi.⁸⁶

Alle origini della *flexicurity* vi è il “Rapporto Supiot”⁸⁷ del 1999, in cui si affermava la sostituzione del “lavoro di mercato”, con la “condizione lavorativa delle persone che non viene definita dall’esercizio di una professione o di un impiego determinato, ma che ingloba le diverse forme di lavoro (di mercato e non di mercato) che ogni persona è suscettibile di compiere nel corso della propria esistenza”.⁸⁸ Ciò conduce anche a conseguenze sul sistema di sicurezza sociale, in quanto questo dovrà rispondere un po’ di meno alle esigenze del lavoratore, ma di più a quelle della persona, seguendo uno schema a cerchi concentrici dove: vengono riconosciute a tutti i lavoratori (indipendentemente dalla forma contrattuale con cui

2009, vol. XX, pp. 14-15.

⁸⁵ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza.

⁸⁶ M. DELFINO, *Diritti sociali e flexicurity*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2009, p. 50.

⁸⁷ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 70.

⁸⁸ A. SUPIOT, *Il futuro del lavoro*, Roma, 2003, p. 66.

opera in favore dei terzi) alcune garanzie fondamentali del “cittadino laborioso”; si predispongono tutele “cucite su misura” della tipologia contrattuale; ed infine, si riconoscono al “cittadino laborioso” un pieno accesso ad un *welfare* finalizzato a promuovere la libertà individuale circa la scelta del suo contributo lavorativo.⁸⁹

Seppur l’Italia si sia già incamminata verso una revisione del sistema, non mancano resistenze basate sulla teoria della *path-dependency*⁹⁰, assecondate da una lettura restrittiva dell’art. 38 Cost., che però si scontrano con chi sostiene “come ogni Costituzione cambi, e assume quelle caratteristiche che il divenire di una società le imprime”.⁹¹ Si viene così a realizzare, un allontanamento da un “*welfare* categoriale”, e tale fatto richiederebbe una contestuale introduzione di misure universali di tutela del reddito,⁹² che però sotto vari aspetti mancano. Infatti alla fase dei “tagli” iniziata negli anni ’90 (che ha investito soprattutto la previdenza), non è stata accompagnata da una simultanea fase di predisposizioni di reti di protezioni per coloro che sono esclusi dagli ammortizzatori di stampo assicurativo-categoriale,⁹³ con conseguenze circa l’attuazione della *flexicurity*, in quanto si è realizzata la *flexibility* prima, e la *security* poi.⁹⁴

⁸⁹ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 71.

⁹⁰ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 25; teoria per cui «data una situazione di partenza nella quale si rendano possibili diversi equilibri istituzionali, le scelte compiute nelle prime fasi di vita dell’istituzione considerata avrebbero un effetto determinante nell’orientare il successivo percorso evolutivo».

⁹¹ G. LOMBARDI, *Le modificazioni non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, in *Per l’Italia quali riforme?*, a cura di G.C. FERONI - I. NICOTRA, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2009, p. 161.

⁹² A. BONOMI, *Brevi osservazioni sul nuovo Reddito di Inclusione introdotto dal d.lgs. n. 147/2017 in attuazione della legge delega n. 33/2017: aspetti di diritto costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, <http://www.dirittifondamentali.it/media/2293/bonomi-brevi-osservazioni-sul-nuovo-reddito-di-inclusione.pdf>, pp. 1-2.

⁹³ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 27.

⁹⁴ T. ORRU, *Strategia Europa 2020: a che punto siamo in Italia dopo il Jobs Act?*,

Di tale transizione del sistema, diventa necessario valutare l'impatto che essa ha avuto rispetto i diritti sociali, ed alla predisposizione di misure di tutela del reddito dal punto di vista dell'equità, della libertà e della solidarietà.

1.4.1 - Workfare e diritti sociali

L'abbandono del modello di *welfare*, in un periodo di crisi economica, ha finito per toccare i diritti sociali, specialmente quelli "derivati o condizionati", in quanto direttamente azionabili solamente se sussistano le condizioni di fatto predisposte dal legislatore. Inoltre, la necessaria gradualità e ragionevole ponderazione con altri valori costituzionali primari, porta a dover affrontare la problematica del bilanciamento con l'art. 81 Cost.⁹⁵ La Corte Costituzionale ha da un lato, in alcuni casi affermato l'impossibilità di ledere il "nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati",⁹⁶ ma ha anche in altri casi, in ragione dei vincoli di bilancio, ridotto la prestazione dei servizi e le garanzie dei diritti,⁹⁷ impedendo di estendere i diritti sociali a categorie di soggetti che ne avrebbero potuto beneficiare.⁹⁸

La necessità di contenere la spesa, ha fatto sì che l'onerosità dei diritti sociali venisse compensata facendo leva sul carattere inclusivo dei servizi funzionali finalizzati a soddisfare tali posizioni giuridiche,⁹⁹ ma anche usando il principio di solidarietà per imporre oneri sul

<https://www.bin-italia.org/strategia-europa-2020-a-che-punto-siamo-in-italia-dopo-il-jobs-act/>.

⁹⁵ C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *op. cit.*, pp. 98-99.

⁹⁶ Corte Costituzionale, Sent. 26 febbraio 2010, n. 80.

⁹⁷ I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/426/>, nota 88.

⁹⁸ I. CIOLLI, *op. cit.*, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/426/>, p. 12.

⁹⁹ A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e paradossi della solidarietà orizzontale*, <https://www.gruppodipisa.it/rivista/le-sezioni/2012-03>, pp. 4-5.

beneficiario.¹⁰⁰ Approfondendo il secondo aspetto, va esclusa la presenza di un rapporto sinallagmatico tra prestazione erogata ed attività svolta dal beneficiario, identificando quest'ultima come onere, il cui contenuto dovrà seguire il solco della Costituzione (in particolare l'art. 4, comma 2),¹⁰¹ e prefigurabile solo per la parte eccedente il livello essenziale delle prestazioni, ed in caso di servizi caratterizzati da un'erogazione duratura nel tempo per i quali, il mancato adempimento all'onere abbia l'effetto di far cessare l'erogazione.¹⁰² Tale impostazione, non è esente da problematiche legate all'imposizione della solidarietà nei confronti degli svantaggiati, che seppur fonte di doveri modulati in modo differenti a seconda del caso specifico, non riescono a colpire nel segno, portando quindi a valutare l'opportunità di orientarsi invece in favore di misure non condizionate per ragioni di equità, libertà e solidarietà.

1.4.2 - I mezzi di sostegno al reddito in relazioni alle tematiche dell'equità, della libertà e della solidarietà

L'argomento dell'equità è sollevato soprattutto dai fautori del reddito di base,¹⁰³ in quanto strumento rivolto, indipendentemente dalla presenza o meno di una condizione di bisogno, secondo alcuni autori, a risarcire la collettività dell'appropriazione originaria di risorse naturali o altri beni comuni da parte dei privati. Il fine è di riconoscere un'equa quota su ciò

¹⁰⁰ E. ROSSI, *Prestazioni sociali con "corrispettivo"? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, <http://www.giurcost.org/studi/Rossi2.pdf>, p. 6.

¹⁰¹ E. ROSSI, *op. cit.*, <http://www.giurcost.org/studi/Rossi2.pdf>, p. 15.

¹⁰² E. ROSSI, *op. cit.*, <http://www.giurcost.org/studi/Rossi2.pdf>, p. 7.

¹⁰³ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 37.

che è stato prodotto sfruttando le risorse naturali che avrebbero potuto essere utilizzate in altro modo da parte dei singoli componenti della collettività.¹⁰⁴ Secondo altri autori, il reddito di base avrebbe il compito di remunerare la cooperazione sociale, circa tutte quelle attività che potrebbero confluire nell’“intellettualità di massa”.¹⁰⁵

Il teorico di riferimento per l’idea di reddito di base come mezzo di risarcimento, ed a cui si attribuisce la prima elaborazione in tal senso di un *basic income*,¹⁰⁶ è Thomas Paine, ne la “Giustizia agraria” del 1797. In questa opera, teorizzò la necessità di creare un fondo nazionale con cui pagare ad ogni persona, indipendentemente se ricca o povera, al compimento dei ventuno anni, una somma di quindici sterline, accompagnato dal pagamento di un vitalizio di dieci sterline dal raggiungimento del cinquantesimo anno di età, a titolo di risarcimento per l’appropriazione della terra da parte dei proprietari di terre coltivate, in quanto nello stato di natura la terra era, e avrebbe dovuto continuare ad essere, proprietà comune degli uomini.¹⁰⁷ Successivamente le idee di Paine, vennero radicalizzate da Thomas Spence, che nello stesso anno ne “I diritti dei bambini”, teorizzò un programma che seppur condivideva con quello di Paine l’estensione della platea dei beneficiari e il fine, se ne differenziava circa gli importi più consistenti dei dividendi pagati, dove la maggior necessità di risorse veniva soddisfatta dal fatto che il finanziamento dipendeva dal valore di tutti i beni immobili (considerando ogni edificio e le relative migliorie), e non dal valore della terra.¹⁰⁸

¹⁰⁴ P. VAN PARIJS, *Reddito di base, ragioni a confronto*, in AA. VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997, p. 182.

¹⁰⁵ M. BASCETTA – G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 32.

¹⁰⁶ P. VAN PARIJS, *op. cit.*, p. 185.

¹⁰⁷ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, pp.116-118; C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 47.

¹⁰⁸ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 119.

Passando all'idea per cui il reddito di base sarebbe un "dividendo sociale" corrisposto ai cittadini a titolo di compartecipazione sociale, lo studioso di riferimento è Marx. Lui teorizzò come "lo sviluppo del capitale fisso mostra a quale grado il sapere sociale generale, *knowledge*, è diventato forza produttiva immediata, e quindi le condizioni del processo vitale stesso sono passate sotto il controllo del *general intellect*, e rimodellate in conformità a esso".¹⁰⁹ Ciò individua uno degli aspetti del capitalismo cognitivo, in cui la distinzione tra lavoro e non lavoro finisce per assottigliarsi (se non venir meno), dove il ruolo del reddito di base è di "remunerare in modo egualitario la cooperazione sociale produttiva",¹¹⁰ riconoscendo così valore al non lavoro, inteso come l'insieme di attività relazionali, autoinformative, radicate nella cooperazione sociale.¹¹¹

Circa il tema dell'equità, vi è anche da considerare la posizione ecologista, secondo cui il reddito di base dovrebbe essere finanziato anche ricorrendo a tributi ecologici, sottolineandone così il nesso con l'inquinamento e il depauperamento delle risorse naturali.¹¹²

Il reddito di base, assicurando una fonte di sussistenza sconnessa dal lavoro, potrebbe ridurre parte delle pressioni ed ansie produttivistiche, contribuendo a ridurre il rischio di danno ecologico ed ambientale, aprendo la via a politiche ambientali e selettive.¹¹³

Il tema della libertà è trattato non solo dai teorici del reddito di base, ma, seppur per il fine diverso di liberare dalla stretta della povertà e dei lavori servili, anche dai teorici del reddito

¹⁰⁹ K. MARX, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica* (1939), Firenze, 1970, p. 409.

¹¹⁰ M. BASCETTA – G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 32.

¹¹¹ M. BASCETTA – G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 22.

¹¹² C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 51.

¹¹³ C. OFFE, *Un disegno non produttivista per le politiche sociali*, in AA. VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997, p. 104.

minimo garantito.¹¹⁴ Con il reddito di base si attribuirebbe a ciascuno la libertà di decidere a quali attività attribuire priorità, con conseguenze anche sul mercato del lavoro, in quanto per i lavori degradanti e mal pagati, si potrebbe realizzare una crescita della retribuzione, oltre ad un miglioramento nella qualità del lavoro,¹¹⁵ permettendo di scardinare la c.d. “trappola del lavoro”. Ciò lo porterebbe ad essere anche una misura di protezione nel mercato del lavoro, tutelando il reddito dell’individuo, sia in sede di transizione da un lavoro ad un altro, sia mettendolo in grado di accettare solo offerte lavorative in linea con il suo *background* professionale-formativo e il suo progetto di vita, permettendo di rifiutare offerte di “lavori servili”,¹¹⁶ ed anche di riconoscere valore “all’ozio creativo”. Il reddito di base però riuscirebbe a far sentire i suoi effetti anche all’interno del rapporto di lavoro, aumentando la forza contrattuale e la resistenza dei lavoratori rispetto al loro datore di lavoro, incidendo sulla dialettica contrattuale tra le parti,¹¹⁷ portando a sviluppare una sfera autonoma non tangibile dal mercato e dallo Stato.¹¹⁸

L’argomento della solidarietà entra in gioco, in quanto nel suo nucleo essenziale, essa evoca l’idea di “un legame coesivo che avvince i membri di un gruppo”,¹¹⁹ con la conseguenza che non si può lasciare morire di stenti chi non sia in grado di provvedere a sé e alla propria famiglia con un reddito da lavoro, perché è compito della collettività correre in suo aiuto al

¹¹⁴ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 37.

¹¹⁵ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, pp. 40-42.

¹¹⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 40-41.

¹¹⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 41.

¹¹⁸ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 209.

¹¹⁹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 29.

fine di garantire un'esistenza dignitosa.¹²⁰ La dimensione della solidarietà che ispira il sistema di sicurezza sociale è il frutto della combinazione tra i principi di solidarietà categoriale e di solidarietà generale, che operano contemporaneamente, ed ispirano istituti e misure che interagiscono tra loro.¹²¹

La solidarietà è posta dalla Costituzione come uno dei valori fondamentali dell'ordinamento, tanto da essere solennemente riconosciuta e garantita,¹²² e che per produrre a pieno i suoi effetti, sia in senso orizzontale (nelle relazioni tra i consociati), sia in senso verticale (nelle relazioni tra lo Stato e il singolo), richiede una connessione con l'eguaglianza (in senso formale e in senso sostanziale), e con la dignità della persona (che deve essere tutelata dai rischi di lesioni che si vengono a materializzare in ogni situazione di debolezza dell'individuo).¹²³ Il “motore della solidarietà” si ritrova nell' art. 3, comma 2 della Costituzione, come “presupposto per lo sviluppo della persona nella sua realtà esistenziale”,¹²⁴ che è differente per ognuno.

Seppur il tema della solidarietà ispiri soprattutto misure di reddito garantito, in quanto mezzi volti a liberare i soggetti dalla situazione di bisogno, tale argomentazione viene anche presa in considerazione per il reddito di base, in quanto misura volta a riformare lo Stato Sociale.¹²⁵

Non manca chi sostiene che nel contrattualismo rawlsiano si trovi una legittimazione al

¹²⁰ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 38.

¹²¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 30.

¹²² Corte Costituzionale, Sent. 28 Febbraio 1992, n. 75.

¹²³ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, in *Tornare ai fondamentali: la solidarietà*, n.1/2016, pp. 52 ss.

¹²⁴ L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 57.

¹²⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 38.

reddito di base, in quanto il “minimo sociale” rappresenterebbe un’istituzione nel disegno più ampio della giustizia distributiva. Il compito dello Stato è di intervenire per arginare gli effetti del mercato, in quanto secondo Rawls, i principi che governano la dialettica sociale, cioè quelli di piena libertà e di equa eguaglianza di opportunità (dov’è il secondo a porre le fondamenta dell’esigenza di un reddito minimo), prevarrebbero rispetto al principio di differenza che regola le relazioni economiche.¹²⁶ Tale concezione è stata criticata da chi ritiene come la mediazione su cui si fonda tale tesi, non abbia retto all’evoluzione del sistema economico, ed il tema a cui rispondere col reddito di base, in realtà non sia più l’ineguaglianza, ma l’esclusione sociale dovuta alla crisi occupazionale,¹²⁷ con la necessità di trovare nuove vie per garantire lo *ius existentiae*.

§1.5 - Diritto alla sussistenza e diritto all’esistenza

Da tempo il diritto all’esistenza (detto anche *Ius existentiae*), inteso come “diritto ad un’esistenza libera e dignitosa”,¹²⁸ è entrato a pieno titolo nel patrimonio giuridico dei soggetti, anche se capita che venga confuso col diritto alla sussistenza, data la medesima origine, ovvero la discussione circa la povertà e le vicende ad essa collegata. Ma lo *ius existentiae* se ne differenzia perché non è limitato a garantire i soli bisogni biologici

¹²⁶ M. BASCETTA – G. BRONZINI, *op. cit.*, pp. 8-9.; P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, pp. 179 ss.

¹²⁷ M. BASCETTA – G. BRONZINI, *op. cit.*, pp. 9 ss.

¹²⁸ 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*, in *Torniamo ai fondamentali*, n. 1/2015, p. 4.

dell'individuo. Infatti il diritto, portando l'esistenza dell'individuo aldilà della sua dimensione biologica, fa sì che vengano presi in considerazione anche fattori che riguardano la persona nel suo rapporto complessivo con gli altri e con il mondo,¹²⁹ creando una posizione soggettiva in cui l'elemento della dignità gioca un ruolo centrale. Il diritto all'esistenza finisce per essere un'evoluzione del diritto alla sussistenza, assumendo un contenuto più ampio.

Il diritto all'esistenza si è affermato progressivamente nel tempo, in forza di vari documenti che ritrovano la loro radice nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino, del 24 giugno 1793, che all'articolo XXI sanciva "I soccorsi pubblici sono un debito sacro. La società deve la sussistenza ai cittadini disgraziati, sia procurando loro del lavoro, sia assicurando i mezzi di esistenza a quelli che non sono in età di poter lavorare". Tale dovere di assicurare l'esistenza dei cittadini venne ripreso successivamente più volte, come nell'articolo VIII del Preambolo della Costituzione francese del 1848,¹³⁰ ma anche negli articoli 151¹³¹ e 163, comma 2¹³², della Costituzione di Weimar del 1919, andando così a sancire l'alternativa tra "l'aver procurato un lavoro" e "l'aver garantita l'esistenza", intesi entrambi come doveri pubblici. Solo nel secondo dopoguerra si avrà l'affermazione non più di soli doveri pubblici,

¹²⁹ S. RODOTÀ, *op. cit.*, pp. 232-233.

¹³⁰ «La Repubblica deve proteggere il cittadino nella persona, la famiglia, la religione, la proprietà, il lavoro e mettere alla portata di ognuno l'istruzione indispensabile a tutti gli uomini; deve, con un'assistenza fraterna, assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi sia procurando loro del lavoro nei limiti delle sue possibilità, sia dando, in mancanza della famiglia, dei sussidi a coloro che non sono in condizioni di lavorare».

¹³¹ «L'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo».

¹³² «Ad ogni tedesco deve essere data la possibilità di potere provvedere al proprio sostentamento, con il suo lavoro produttivo. Ove non gli si possa procurare una occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto è necessario al suo sostentamento».

ma anche la configurazione di diritti sociali.¹³³

Con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948, la dignità viene menzionata sia nel Preambolo¹³⁴, sia all'art. 1¹³⁵, ed al suo fianco, viene richiamata la necessità di garantire risorse sufficienti per condurre una vita decorosa negli artt. 22¹³⁶, 23¹³⁷, 25¹³⁸, ed insieme ad altri atti di diritto internazionale¹³⁹ e di diritto europeo¹⁴⁰, va a rafforzare,

¹³³ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 7.

¹³⁴ «Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo».

¹³⁵ «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti».

¹³⁶ «Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua personalità».

¹³⁷ Al punto terzo è previsto «Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale».

¹³⁸ «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».

¹³⁹ In tal senso si può citare: il Patto Onu del 1996 sui diritti socio economici; la Carta Sociale Europea adottata dal Consiglio d'Europa nel 1996, che all'art. 13 dispone che circa l'assistenza sociale e medica le parti si impegnino a «ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata», e all'art. 30 che impone alle parti firmatarie di prevedere misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, ed in particolare «a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà e delle loro famiglie».

¹⁴⁰ Un esempio per tutti, è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000 (c.d. Carta di Nizza), che all'art. 34, comma 3, prevede «Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali».

seppur con una diversa intensità¹⁴¹, la garanzia soggettiva del diritto all'esistenza¹⁴², dando così una concretezza alla figura dell'*homo dignus*.¹⁴³

Un altro aspetto che dimostra come il diritto all'esistenza sia entrato stabilmente nel patrimonio dei diritti fondamentali, proviene dalla giurisprudenza, dove una pronuncia di riferimento è quella con cui il Tribunale Costituzionale tedesco il 9 febbraio 2010, dichiarò parzialmente incostituzionale il sistema *Hartz IV*, introdotto nel 2005, per lesione del combinato tra l'art. 1 ("la dignità dell'uomo è intangibile") e l'art. 20 ("la Repubblica democratica tedesca è uno stato federale democratico e sociale") della Costituzione tedesca. La violazione consisteva nel fatto che gli importi dei sussidi per le persone in grado di lavorare e quelli per gli altri componenti il nucleo familiare fossero troppo bassi, o comunque, non determinati sulla base di parametri affidabili, finendo per non garantire più ad "ogni persona bisognosa le condizioni indispensabili alla sua esistenza e a un minimo di partecipazione alla vita sociale, culturale e politica".¹⁴⁴

Volgendo lo sguardo all'ordinamento italiano, la Costituzione sotto il profilo oggettivo, non si accontenta di dare rilievo a qualsiasi forma di esistenza, ma a quella che dà pienezza alla libertà, alla dignità ed alle varie sfaccettature della cittadinanza, mentre sotto il profilo soggettivo, esclude che solo alcuni possano godere dello *ius existantiae*¹⁴⁵. Sono i primi 4

¹⁴¹ Degli esempi sono il fatto che la dottrina ritenga come la Carta Sociale Europea abbia contenuto programmatico, mentre la Carta di Nizza si scontrerebbe con la linea contraddittoria tenuta dall'UE in campo sociale, e il limite previsto dall'art.51 della Carta stessa, seppur l'art. 6, comma 1 TUE gli riconosca lo stesso valore giuridico dei trattati.

¹⁴² V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 116.

¹⁴³ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 189-190.

¹⁴⁴ G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011, pp. 66 ss.

¹⁴⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, 2013, p. 8.

articoli della Costituzione, (in forza della saldatura tra il principio lavorista, il principio personalista, il principio di uguaglianza ed il principio solidarista), il fondamento autentico del riconoscimento in via universale del diritto all'esistenza libera e dignitosa.¹⁴⁶ Tale aspetto verrà approfondito nella parte dedicata al rapporto tra Costituzione e *ius existantiae*.

¹⁴⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 128.

CAPITOLO II

IL REDDITO DI BASE TRA COSTITUZIONE, DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

§ 2.1 - L'articolo 1 della Costituzione

Per valutare se nel nostro ordinamento vi sia una base giuridica su cui fondare il reddito di base, è necessario analizzare il testo di alcuni articoli della Costituzione, considerandone l'*iter* di produzione, e tenendo presente anche il contesto internazionale ed europeo.

Partendo dall'articolo 1, Cost., la formulazione odierna è il frutto della mediazione tra i costituenti. Nella prima stesura approvata il 18 ottobre 1946 dalla prima Sottocommissione, si sanciva "Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici, sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana". Questo testo è stato modificato in sede di coordinamento, adottando la formula "La Repubblica democratica italiana ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori alla organizzazione economica, sociale e politica del Paese".¹⁴⁷ In seguito la prima Sottocommissione, approvò una nuova dicitura dell'articolo, ovvero "Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori nell'organizzazione economica, sociale e politica del Paese", ponendo il "lavoro" a

¹⁴⁷ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 87, nota 53.

fondamento della Repubblica, non relegandolo più al titolo dei rapporti economici. Tale impostazione venne seguita anche successivamente, e il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione in seduta plenaria approvò la formulazione “L’Italia è una Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Questa formula diverrà nel Progetto di Costituzione il testo dell’articolo 1, ovvero “L’Italia è una Repubblica democratica. La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all’organizzazione economica, politica e sociale del Paese. La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi”.¹⁴⁸

La qualificazione dell’Italia come “Repubblica democratica” venne criticata da alcuni costituenti perché ritenuta poco significativa,¹⁴⁹ ma tali posizioni vennero superate grazie alla convergenza sul modo di intendere il lavoro. Si affermò che “La Repubblica, espressione della vita collettiva, trae il suo senso e il suo significato solo dalla partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all’organizzazione economica, politica e sociale”, costituendo tale partecipazione uno strumento a difesa della democrazia.¹⁵⁰ Si crea un legame intrinseco tra il lavoro, la partecipazione, la cittadinanza e la democrazia, ed il lavoro finisce per essere connesso al Paese, al suo regime politico ed alla sovranità popolare.¹⁵¹

L’accordo sul termine “lavoro”, non fece venir meno le riserve mosse da alcuni circa l’utilizzo

¹⁴⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 87-88.

¹⁴⁹ V. LA ROCCA, Commissione per la Costituzione, seduta plenaria del 22 gennaio 1947, nel suo intervento sottolineò come «anche le Repubbliche greche e la Repubblica romana si dicevano democratiche».

¹⁵⁰ L. BASSO, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 6 marzo 1947.

¹⁵¹ M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica. Aggiornamento XVIII*, Roma, 2009, vol. XX, p. 3.

della parola “lavoratori”, dato il timore che si affermasse un’interpretazione classista, in grado di escludere parte dei cittadini dalla parola “lavoratori”. Infatti, non mancò chi sostenne come “Repubblica di lavoratori, [...] fa sorgere il sospetto che si parli di una Repubblica classista e non più da Repubblica democratica per tutto il popolo”.¹⁵² Come reazione a tale idea, si susseguirono vari interventi volti a negare il carattere restrittivo del termine “lavoratori”,¹⁵³ affermando che la locuzione riguardasse “chiunque partecipi col braccio o col pensiero, con attività manuali o spirituali, teoretiche o pratiche, alla vita, al progresso, alla ricchezza della Nazione”,¹⁵⁴ finendo per far “perdere il carattere classista” a questa parola.¹⁵⁵ Pur con queste rassicurazioni, la diffidenza per la parola “lavoratori” rimase, e la mediazione fu d’indicare solo il “lavoro” a fondamento della Repubblica democratica italiana. La mediazione venne trovata in un emendamento di Fanfani (appoggiato anche da altre forze politiche),¹⁵⁶ in cui si spiegò quale fosse il significato della frase “L’Italia è una repubblica democratica fondata sul lavoro”. Fanfani dichiarò che il termine “‘democratica’, indicava i caratteri tradizionali, i fondamenti di libertà e di eguaglianza, senza dei quali non v’è democrazia”.¹⁵⁷ L’espressione “fondata sul lavoro” specificava il nuovo assetto che avrebbe dovuto assumere lo Stato, in modo da escludere che si basasse “sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui”, ma ponendo come fondamento il “dovere, che è anche un diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità

¹⁵² G. GRASSI, Commissione per la Costituzione, seduta plenaria del 27 gennaio 1947.

¹⁵³ P. TOGLIATTI, Assemblea costituente, seduta pomeridiane del 11 marzo 1947.

¹⁵⁴ R. LACONI, Assemblea costituente, seduta del 5 marzo 1947.

¹⁵⁵ M. RUINI, Assemblea costituente, seduta pomeridiane del 22 marzo 1947.

¹⁵⁶ M. BENVENUTI, *op. cit.*, pp. 3-4.

¹⁵⁷ A. FANFANI, Assemblea costituente, seduta pomeridiane del 22 marzo 1947.

nazionale. L'espressione 'fondata sul lavoro' segna l'impegno, il tema di tutta la nostra Costituzione".¹⁵⁸

L'Assemblea costituente ha approvato il 22 marzo 1947 il testo dell'articolo 1, secondo la formulazione dell'emendamento presentato da Fanfani, facendo del "lavoro", un fattore "unificante dell'ordinamento", imponendo ai pubblici poteri di attenersi per la sua progressiva realizzazione.¹⁵⁹

Il riferimento ai "lavoratori", venne spostato in quello che poi diverrà l'art. 3, comma 2, Cost., suggellando il forte rapporto esistente tra tali articoli.

2.1.1 - La connessione con l'articolo 3 comma 2 della Costituzione

Nella formulazione originaria approvata il 11 settembre 1946 dalla prima Sottocommissione, l'articolo dedicato all'uguaglianza sostanziale prevedeva "È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa". Il testo venne successivamente modificato, eliminando il richiamo esplicito alla 'dignità della persona umana', invocando invece la 'pari dignità sociale' di tutti i cittadini. Nel progetto dell'articolo 7, comma 2, presentato dalla Commissione per la Costituzione, era sancito il "compito della Repubblica [di] rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana".

¹⁵⁸ A. FANFANI, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

¹⁵⁹ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 4.

L'evoluzione di questo articolo, ha risentito dell'*iter* di quello che diverrà l'articolo 1 della Costituzione, dove l'emendamento presentato da Fanfani è stato cruciale. L'autore spiegò il senso del suo emendamento anche con riferimento al nuovo articolo 3, comma 2, dichiarando come "la contrazione da noi operata nel secondo comma dell'articolo primo del progetto nella semplice espressione 'fondata sul lavoro', poteva lasciare scontenti quanti avevano votato, nella Commissione dei Settantacinque anche la dizione del progetto della partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale dello Stato. Uno Stato si definisce nei suoi caratteri costitutivi e nella sua missione storica. [...] Occorre quindi che la definizione della missione storica della nostra Repubblica abbia uno sviluppo adeguato e non si concluda sommariamente in poche parole dell'articolo primo. Per questo motivo abbiamo pensato di far seguire a quell'articolo primo, [...] la materia contenuta negli articoli 6 e 7 del Progetto, trasportandola, con opportuni emendamenti rafforzativi e sveltitori, negli articoli 2 e 3".¹⁶⁰ La formulazione definitiva, arricchita rispetto a quella originaria del riferimento "all'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese", venne approvata dall'Assemblea costituente il 24 marzo 1947. Così facendo è stato codificato il principio dell'eguaglianza sostanziale, che si sostanzia nella liberazione degli individui dal bisogno e nella eliminazione delle disuguaglianze di fatto, in quanto pre-condizioni a che il singolo possa godere effettivamente dei diritti ed accedere ad eguali *chances* di libertà.¹⁶¹

L'eguaglianza sostanziale risente del fondamento dell'ordinamento sul "lavoro", considerato non più come una merce, ma come il valore più alto, ed il cittadino sul luogo di lavoro

¹⁶⁰ A. FANFANI, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 22 marzo 1947.

¹⁶¹ C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, Torino, 2014, p. 36.

afferma e sviluppa la sua personalità nel complesso dei rapporti e dei valori. Il “lavoro” diventa uno “strumento costituzionalmente necessario e privilegiato di un processo di emancipazione e di socializzazione dei consociati permanentemente aperto, che lo rende irriducibile alla sua mera dimensione economica”.¹⁶² Il richiamo alla partecipazione dei lavoratori non è da intendere solo circoscritto alla prestazione lavorativa, ma ha una portata più ampia, come la possibilità sancita dall’art. 43 Cost. di riservare o trasferire imprese o categorie di imprese a comunità di lavoratori, come anche il riconoscimento *ex art.46 Cost.* del diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.¹⁶³ Ma a differenza della “Costituzione economica”, per “lavoratore” l’art. 3 Cost. intende chiunque in qualunque modo ed a qualunque titolo partecipi all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.¹⁶⁴

La missione della Repubblica è quella di permettere a tutti di essere nella condizione di poter partecipare, rimuovendo gli ostacoli e fornendo gli strumenti necessari, facendo diventare cittadinanza e partecipazione un tutt’uno. Cittadino e lavoratore sono sinonimi, in quanto tutti i “cittadini”, qualsiasi funzione o attività svolta, sono “lavoratori” che per mezzo dello svolgimento della loro attività partecipano all’organizzazione economica, politica e sociale, concorrendo al progresso materiale o spirituale della società (in forza di una lettura integrata tra art. 1, comma 1, art. 3, comma 2, e art. 4, comma 2, della Costituzione).¹⁶⁵ Il “lavoro” è

¹⁶² M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶³ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶⁴ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 97-98.

¹⁶⁵ 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, in Torniamo ai fondamentali*, n. 1/2015, p. 10.

quindi un'azione politica e manifestazione pratica della cittadinanza, dove il “lavoro politico” non è solo una proiezione del cittadino nella società, ma una manifestazione di volontà, idonea a permettere una realizzazione piena del singolo individuo,¹⁶⁶ e di conseguenza anche della società.

§ 2.2 - L'articolo 2 della Costituzione

L'odierno articolo 2 della Costituzione, vide una prima formulazione l'11 settembre 1946, quando la prima Sottocommissione discusse la proposta in cui si prevedeva che “la presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, in cui le persone debbono completarsi a vicenda, riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri dell'uomo, sia come singolo sia come appartenente alle forme sociali, nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e perfeziona”. Tale testo, modificato nella forma, è diventato l'articolo 6 del Progetto di Costituzione, che sanciva “per tutelare i principi inviolabili e sacri di autonomia e dignità della persona e di umanità e di giustizia fra gli uomini, la Repubblica italiana garantisce i diritti essenziali agli individui ed alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale”. Questa formula palesa “il volto del nuovo Stato”, perché “uno Stato non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo, e se non ha come fine

¹⁶⁶ M. CAVINO, *Il diritto – dovere al lavoro*, <https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf>, p. 7.

supremo la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana".¹⁶⁷ L'articolo salda in modo inscindibile i diritti e i doveri, legando "il fine di garantire l'autonomia e la dignità della persona umana, a quello di promuovere la necessaria solidarietà sociale",¹⁶⁸ in quanto "si riconoscono i diritti inviolabili della persona umana, [ma anche] si ricorda che vi sono doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento".¹⁶⁹ L'articolo, il 24 marzo 1947, ha cambiato posizione passando dall'essere l'articolo 6 al numero 2 del Progetto, e mutando nel contenuto, diventando il testo che poi sostanzialmente è confluito nella Costituzione, ovvero "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità; e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale".

La formulazione odierna ha portato in dottrina ad uno scontro sulla sua qualificazione come norma a "catalogo aperto" oppure a "catalogo chiuso" di diritti,¹⁷⁰ ma in ogni caso, si afferma la preesistenza dei diritti riconosciuti rispetto all'ordinamento. Inoltre, la connessione con "la pari dignità sociale" di tutti (*ex art. 3 Cost.*), permette di comprendere la forza riconosciuta all'invulnerabilità del "patrimonio irrettabile della persona umana", ovvero al principio supremo della libertà-dignità, volto a permettere all'uomo sociale di perseguire il libero sviluppo della personalità.¹⁷¹

Dall'articolo 2 Cost. discendono: il principio personalistico (cioè il riconoscimento e garanzia

¹⁶⁷ A. MORO, Assemblea costituente, seduta del 13 marzo 1947.

¹⁶⁸ G. DOSSETTI, prima Sottocommissione, seduta del 11 settembre 1946.

¹⁶⁹ M. RUINI, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947.

¹⁷⁰ R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2013, pp. 531-532.

¹⁷¹ C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *op. cit.*, pp. 11-12.

dei diritti inviolabile dell'uomo come singolo), il principio pluralistico (riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità) e il principio solidaristico (richiedendo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale), che collegandosi (caratterizzandolo) al principio democratico (*ex art 1 Cost.*), richiedono l'intervento della Repubblica, in ottica di eguaglianza sostanziale (*ex art. 3, comma 2, Cost.*), al fine di permettere la piena realizzazione dell'individuo.¹⁷²

Il riferimento alla "dignità della persona umana" nel testo finale è stato soppresso per motivi di semplificazione, ma la tutela della "dignità umana" rimane un cardine del sistema, finendo per essere considerata implicita nella corretta interpretazione dell'articolo.¹⁷³ Quindi, la dignità, seppur non citata esplicitamente nel testo dell'articolo in commento finisce per irradiarlo, grazie alla forte e profonda connessione tra dignità, eguaglianza e solidarietà, contenuti negli artt. 2 e 3 Costituzione. Questi principi operano come pilastri del sistema protettivo della persona,¹⁷⁴ oltre ad essere, la "dignità sociale", la cerniera che lega i due commi dell'art. 3 Cost., facilitando l'integrazione dell'individuo nella società grazie alla connessione tra l'eguaglianza formale, ed il suo pieno sviluppo sul piano sostanziale.¹⁷⁵

¹⁷² C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *op. cit.*, p. 12.

¹⁷³ A. MORO, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947.

¹⁷⁴ F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, p. 85.

¹⁷⁵ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 87-88.

2.2.1 - Il dovere inderogabile di solidarietà

Focalizzandosi sul “principio solidaristico”, l’art. 2 Cost. non ha un mero valore descrittivo affidandosi al “sentimento di solidarietà”, ma un valore prescrittivo dell’assetto giuridico, portando la convivenza sociale a dover essere costruita normativamente sulla base del principio di solidarietà.¹⁷⁶

All’articolo in esame, si legano altri doveri costituzionali, tradizionalmente distinti tra “doveri di solidarietà economica e sociale” e i “doveri di solidarietà politica”,¹⁷⁷dando rilievo ad entrambi i versanti della solidarietà: sia quello basato su comportamenti individuali e collettivi non giuridicamente dovuti (ispirati dal sentimento di fraternità e solidarietà), sia quello basato su comportamenti corrispondenti a doveri imposti giuridicamente ai singoli ed alle istituzioni.¹⁷⁸

La solidarietà, come accennato in precedenza, opera a stretto contatto anche con i valori dell’eguaglianza e della dignità della persona, perché il fine di garantire il perseguimento del pieno sviluppo della persona, richiede che vi siano interventi volti a rimuovere gli ostacoli che causino situazioni di disuguaglianza tra cittadini. Nel caso in cui l’organizzazione dello

¹⁷⁶ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, in *Tornare ai fondamentali: la solidarietà*, n.1/2016, p. 45.

¹⁷⁷ C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *op. cit.*, pp. 124 ss., «tra i doveri di “solidarietà economica e sociale” vi rientrano : il dovere al lavoro (ex art. 4, comma 2 Cost.), l’obbligo di prestazioni patrimoniali e personali (ex art. 23 Cost.), i doveri dei genitori nei confronti dei figli (ex art. 30, comma 1 Cost.), il dovere di sottoporli ai trattamenti sanitari (ex art. 32, comma 2 Cost.), il dovere di istruzione (ex art. 34, comma 2 Cost.), il dovere di contribuire alle spese pubbliche (ex art. 53 Cost.). Tra i doveri di “solidarietà politica” troviamo: il dovere di voto (ex art. 48, comma 2 Cost.), il dovere di difesa della Patria (ex art 52, comma 1 Cost.), il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi (ex art 54, comma 1 Cost.), il dovere per i cittadini a cui sono affidati compiti pubblici di adempiervi con disciplina ed onore (ex art. 54, comma 2 Cost.)».

¹⁷⁸ L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 50.

“Stato-apparato” non sia sufficiente, diverrà necessario l’adempimento dei doveri e il rispetto del principio solidaristico da parte dei singoli, in modo da tutelare la libertà dell’individuo quale membro della collettività.¹⁷⁹ Nella Costituzione la solidarietà e diritti stanno insieme,¹⁸⁰ e l’ordinamento ha la necessità di “adempiere e di far adempiere” ad un disegno composto da una pluralità di doveri, per realizzare l’eguaglianza sostanziale e concretizzare il vincolo di responsabilità solidale.¹⁸¹ Quindi, chi riceve diritti deve essere pronto a sostenere i relativi doveri. La Costituzione attribuisce allo Stato il compito, in via principale, di attualizzare il programma con misure concrete, ponendo anche sui singoli, in via sussidiaria, alcuni doveri, seppur il legislatore debba regolare esplicitamente tali obblighi.¹⁸² Tuttavia, si può parlare di “sussidiarietà” solo se i pubblici poteri valorizzano i corpi intermedi e gli attori della comunità locale, puntando al valore della partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per concorrere al progresso materiale e spirituale della società. Inoltre, sarà necessaria l’attività di monitoraggio dell’autorità, in quanto è questa la responsabile per la garanzia dei diritti dei singoli.¹⁸³ Questa concezione è stata confermata dalla Corte costituzionale, affermando che “la solidarietà sociale costituisce una direttiva di ordine generale, vincolante per il legislatore ordinario”.¹⁸⁴

In quanto principi universali, la materia dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili, ha

¹⁷⁹ A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, in *Tornare ai fondamentali: la solidarietà*, n.1/2016, p. 17.

¹⁸⁰ L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 55.

¹⁸¹ A. APOSTOLI, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸² A. APOSTOLI, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸³ A. APOSTOLI, *op. cit.*, p. 25.

¹⁸⁴ Corte costituzionale, Sent. 16 Gennaio 1975, n. 3.

visto affermarsi il riconoscimento di una solidarietà che travalica l'appartenenza dell'individuo ad una organizzazione statale, dove la Corte costituzionale a partire dalle sentenza del 23 novembre 1967 n. 120, ha ripetutamente affermato che “le disposizioni costituzionali in materia di diritti e di eguaglianza devono senz'altro applicarsi anche ai non cittadini quando si tratti di far rispettare i diritti fondamentali della persona, ancorché il testo costituzionale in molti casi faccia espressamente riferimento ai soli cittadini”.¹⁸⁵ In forza di tale indirizzo, anche rispetto al non cittadino regolarmente sul territorio dello Stato, operano sia la solidarietà orizzontale che quella verticale, potendo questo essere chiamato ad adempiere ai doveri di solidarietà, ma anche a ricevere i diritti in quanto membro della comunità. Il riconoscimento di maggiori diritti e la possibilità di essere un “soggetto attivo della solidarietà”, sono due elementi che si alimentano vicendevolmente, finendo per essere il rapporto reciproco tra diritti e doveri un fattore importante al fine di ottenere una migliore integrazione sociale del soggetto.¹⁸⁶

§ 2.3 - L'articolo 4 della Costituzione

La formulazione odierna dell'articolo 4 Cost., richiede un'analisi distinta tra i 2 commi, per valutarne la genesi.

Circa il comma 1, il dibattito in Assemblea costituente, non si è limitato al tema del diritto al lavoro, ma anche della sua attuabilità, perché visto come fonte da cui l'uomo attinge “per

¹⁸⁵ A. APOSTOLI, *op. cit.*, p. 27.

¹⁸⁶ A. APOSTOLI, *op. cit.*, pp. 27 ss.

garantire la propria esistenza”,¹⁸⁷ con vari interventi ispirati all’ottica di un legame tra il diritto al lavoro e il diritto all’esistenza del lavoratore.¹⁸⁸ La discussione su tale articolo ha visto la contrapposizione tra 2 correnti di pensiero. Per alcuni la Costituzione doveva fissare “il pieno impiego” come obiettivo per lo Stato, non riconoscendo al cittadino “un’azione per costringere lo Stato a dargli lavoro, qualora ne fosse privo”.¹⁸⁹ Tale concezione muoveva dall’idea che “affermare il diritto al lavoro, deve significare un impegno che la società nazionale, rappresentata dallo Stato, assume di creare condizioni di vita sociali tali, che il cittadino possa avere lavoro. Non bisogna, pertanto, considerare l’affermazione di questo diritto dal punto di vista delle possibilità pratiche di questo momento, ma come orientamento generale che la Costituzione dà al Paese”.¹⁹⁰ A tale concezione si contrappose chi riteneva l’inopportunità di scrivere una pretesa la cui soddisfazione non fosse immediatamente esigibile da parte dei cittadini, e quindi “se non è esigibile, non è nemmeno azionabile, e quindi sfugge alla nozione di diritto”.¹⁹¹ Tale posizione si basava sul fatto che la previsione del “diritto al lavoro” in Costituzione suonasse come “una vera irrisione all’enorme massa dei disoccupati”,¹⁹² e che l’art. 31 del Progetto finisse per essere una “promessa sulla carta”.¹⁹³

La mediazione fu trovata nella formula approvata l’8 maggio 1947, che sanciva “la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che

¹⁸⁷ U. DELLA SETA, Assemblea Costituente, seduta pomeridiana 7 maggio 1947.

¹⁸⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 106.

¹⁸⁹ P. E. TAVIANI, terza sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.

¹⁹⁰ G. DI VITTORIO, terza sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.

¹⁹¹ G. GHIDINI, Assemblea Costituente, seduta 8 marzo 1947.

¹⁹² F. COLITTO, terza sottocommissione, seduta del 10 settembre 1946.

¹⁹³ F. S. NITTI, Assemblea Costituente, seduta 8 maggio 1947.

rendano effettivo questo diritto”, accogliendo così da un lato, la posizione contraria alla possibilità per il cittadino di agire nei confronti dello Stato per ottenere un posto di lavoro, e dall’altro, il fatto di porre un articolo funzionale all’interpretazione dei diritti riconosciuto nella c.d. “Costituzione economica”.¹⁹⁴

Passando all’esame del comma 2 dell’odierno art. 4 Cost., (che rappresenta l’altra faccia della medaglia rispetto al diritto al lavoro), il dovere di lavorare, è una specificazione dei “doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale” *ex art. 2 Costituzione*. La discussione iniziò nella seduta del 9 settembre 1946 della terza Sottocommissione con la proposta formulata da Colitto, che prevedeva “ogni cittadino ha il dovere di dedicare la sua opera, manuale o intellettuale, ad un’attività produttiva, da lui liberamente scelta, conforme alle sue attitudini, nei limiti delle sue possibilità e sotto l’osservanza della legge”. L’idea a fondamento di tale proposta era che il dovere al lavoro fosse un dovere individuale tra quelli fondamentali che dirigono la vita quotidiana, e che non si estinguesse con “l’agiatezza raggiunta, ma permane[ss]e come una necessità dello spirito”, e che il lavoro fosse anche un dovere sociale, oltre che un dovere morale e non giuridico.¹⁹⁵ Il 10 settembre la terza Sottocommissione optò per l’approvazione di una formula maggiormente sintetica, ovvero “ogni cittadino ha il dovere e il diritto di lavorare conformemente alle proprie possibilità ed alla propria scelta”, testo che poi verrà ripreso nella seduta del 3 ottobre 1946 dalla prima Sottocommissione quando questa iniziò la propria discussione sul dovere al lavoro. In questa seduta, il dibattito si accese circa il principio della piena libertà di scelta del proprio lavoro,

¹⁹⁴ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 110.

¹⁹⁵ F. COLITTO, Terza Sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.

perché visto in contrasto col riconoscimento ad ogni cittadino del diritto al lavoro. Alcuni sostennero come necessario l'intervento "dello Stato per regolare l'attività economica, [...] per dare un minimo di garanzia ai mezzi di sussistenza, al lavoro, al riposo, all'assicurazione sociale"¹⁹⁶, al fine di realizzare una "dignità effettiva e non astratta della persona umana".¹⁹⁷ Altri non condividendo tale idea, sostennero che l'intervento dello Stato per regolare in toto la produzione, avrebbe portato ad un "totalitarismo economico che non può disgiungersi da un totalitarismo politico".¹⁹⁸ Tale contrapposizione portò a discutere una formula ibrida, ovvero "ogni cittadino ha diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività socialmente utile conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta", conducendo il dibattito a concentrarsi sul significato di "attività socialmente utile", e su chi dovesse giudicare l'utilità sociale del lavoro, oltre che sulle problematiche legate al come valutare, a causa della relatività del concetto.¹⁹⁹ I contrasti in seno alla prima Sottocommissione furono risolti grazie alla triangolazione tra Moro-Togliatti-Dossetti, che produsse il testo, poi approvato dalla prima Sottocommissione, cioè "ogni cittadino ha il diritto al lavoro e ha il dovere di svolgere un'attività o esplicitare una funzione idonea allo sviluppo economico, o culturale, o morale, o spirituale della società umana conformemente alle proprie possibilità e alla propria scelta".²⁰⁰ Questo testo finì per essere quello che venne presentato all'art. 31 del Progetto di Costituzione, e discusso dall'Assemblea. Nella seduta dell'8 maggio 1947 in seno

¹⁹⁶ P. TOGLIATTI, prima Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946.

¹⁹⁷ G. LA PIRA, prima Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946.

¹⁹⁸ R. LUCIFERO, prima Sottocommissione, seduta del 3 ottobre 1946.

¹⁹⁹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 117-119.

²⁰⁰ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 119-120.

all'Assemblea costituente, il dibattito si concentrò sulla correttezza giuridica di un dovere di un'attività che veniva rimessa "alle proprie possibilità e alla propria scelta", data la circostanza, che la "quasi totalità del lavoro manuale non si svolge in conformità della propria scelta".²⁰¹ Tale affermazione causò il dissenso di chi sottolineò come l'Assemblea volesse fare soltanto un'affermazione morale e politica, che non comportasse vincoli e coazioni per il cittadino, in quanto "nella scelta dell'occupazione il cittadino è completamente libero di dirigersi secondo le proprie capacità e le proprie preferenze".²⁰² A seguito di tale chiarimento, sempre lo stesso giorno, l'Assemblea approvò il testo definitivo, cioè "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso della società".

Il testo del secondo comma nella formulazione dell'art. 31 del Progetto presentato all'Assemblea, prevedeva per coloro che non avessero adempiuto al dovere al lavoro, la sanzione dell'impedimento ad esercitare i diritti politici. Tale misura trovò un'opposizione in Assemblea, portando alcuni a sottolineare come "il dovere sociale di lavorare diviene giuridico soltanto quando sia liberamente assunto con contratto esplicito od implicito", ed "è assurdo stabilire una sanzione per un dovere non giuridico".²⁰³ Altri sostennero come l'idea "che soltanto chi lavora ha i diritti politici" entrasse in conflitto con quanto disposto dagli altri commi di tale articolo. Altri ne denunciarono la pericolosità, perché tale mezzo si sarebbe facilmente prestato ad essere utilizzato per escludere alcuni individui, diventando uno

²⁰¹ V. FOA, Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

²⁰² R. LACONI, Assemblea costituente, seduta del 8 maggio 1947.

²⁰³ F. COLITTO, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947.

“strumento legale di sopraffazione classistica, un mezzo per discutere la parità dei diritti di tutti i cittadini”.²⁰⁴ Queste argomentazioni portarono l’Assemblea costituente il 9 maggio 1947 a sopprimere l’ultimo comma dell’art. 31²⁰⁵ (che diventerà l’art. 4 Cost.).

2.3.1 - La distinzione tra lavoro e lavoratore

Nell’articolo 4 Cost. la parola “lavoro” è usata al comma 1 (“diritto al lavoro”), mentre non figura il termine “lavoratore”. Tuttavia, il comma 2, permette di dare un’interpretazione di entrambe: “è lavoro lo svolgere, secondo le proprie possibilità e scelta, un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, e di conseguenza è lavoratore chiunque svolga, secondo le proprie possibilità e la propria scelta un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”.²⁰⁶ Tale concezione ha portato a dare al termine lavoro “un significato ampio, comprensivo di ogni attività rivolta al progresso materiale o spirituale del paese, [invece che] uno ristretto, che lo riduce alla prestazione d’opera in condizioni di subordinazione economica,²⁰⁷ riconoscendo valore al “fatto lavoro” in sé, e portando il lavoro ad assumere un significato aperto ed inclusivo.²⁰⁸ Tale forza inclusiva si ricava dal combinato tra gli artt. 1, comma 1 Cost. e 4, comma 2 Cost. che porta l’ordinamento giuridico a riconoscere l’importanza fondamentale del lavoro, con la conseguenza che tutti dovrebbero lavorare, riconoscendo un rilievo pubblicistico al diritto al

²⁰⁴ P. CORTESE, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 3 maggio 1947.

²⁰⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 123 ss.

²⁰⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 103.

²⁰⁷ M. CAVINO, *op. cit.*, p. 2.

²⁰⁸ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 6.

lavoro ex art. 4, comma 1 Cost. Inoltre, la proclamazione della Repubblica come “fondata sul lavoro”, porta alla necessità di tutelare con un occhio di riguardo quelle forme di lavoro e lavoratori che ne hanno maggior bisogno. Tale ultimo elemento richiede, ex art. 3, comma 2 Cost., che la Repubblica intervenga “per rimuovere gli ostacoli che impediscono l’effettiva partecipazione dei lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, portando a far coincidere il concetto di “lavoratori” e di “cittadini”. Questo aspetto conduce a dare rilievo non solo ai lavoratori subordinati, ma anche agli imprenditori, ai liberi professionisti, agli studenti, ai pensionati, ai disoccupati senza colpa, a chi tragga il suo reddito esclusivamente dal capitale.²⁰⁹ Così facendo, il lavoro diventa un modo per esternare la propria individualità ed indicare il posto che ognuno vuole assumere nella società, permettendogli di poter partecipare ad essa.²¹⁰ Diversa concezione deve essere adottata per il termine “lavoro” ex artt. 35 ss. Cost., causando un’ambiguità circa i termini “lavoro” e “lavoratore”. Nell’art. 4 Cost. lo sguardo è volto al momento in cui il soggetto manifesta la sua volontà di esercitare un’attività lavorativa, mentre gli artt. 35 ss. Cost. si rivolgono al momento successivo a quando il rapporto di lavoro è sorto, cercando di colmare lo svantaggio del lavoratore rispetto al suo datore. Si palesa così il *favor* costituzionale per il lavoratore dipendente rispetto al datore (che però è anche lui lavoratore), e quindi in tali ipotesi si considera il “lavoro salariato” ed “il lavoratore salariato”.²¹¹

²⁰⁹ M. CAVINO, *op. cit.*, pp. 4 ss.

²¹⁰ M. CAVINO, *op. cit.*, p. 6.

²¹¹ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 6.

2.3.2 - Il diritto-dovere al lavoro

Dal testo dell'art. 4 Cost. si ricava il carattere "libero" di questo sforzo volto a contribuire al "progresso materiale e spirituale". Da ciò deriva che nessuno può essere obbligato a lavorare o svolgere uno specifico lavoro, oltre al fatto che l'adempimento del dovere di lavorare, può essere perseguito anche svolgendo attività diverse dal lavoro per il "mercato", ma anche non svolgendo nessuna attività. Infine, l'inadempimento del dovere di cui il comma 2, non trattandosi di un obbligo giuridico in senso stretto, non può comportare nessuna sanzione diretta o di tipo afflittivo.²¹²

Il principio costituzionale del lavoro, si declina in 3 corollari soggettivi: quello del diritto costituzionale di libertà, quello del diritto costituzionale sociale pretensivo, e quello del dovere costituzionale.²¹³

Il lavoro in quanto "diritto di libertà", fa sì che *ex artt. 4 e 35, comma 1 Cost.* il legislatore non possa adottare norme che escludano tale libertà direttamente o indirettamente,²¹⁴ potendo solamente "dettar disposizioni che specifichino limiti e condizioni inerenti all'esercizio del diritto o che attribuiscono all'autorità amministrativa poteri di controllo".²¹⁵ Seppur in dottrina alcuni hanno dubitato di questo corollario, tali posizioni sono state superate, perché il versante della libertà del diritto al lavoro, è preconditione rispetto al versante pretensivo, costituendone un aspetto strumentale²¹⁶ (chi chiede lavoro, vuole lavorare).²¹⁷

²¹² F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 135.

²¹³ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 6.

²¹⁴ Corte costituzionale, Sent. 8 febbraio 1966, n. 7; analogamente Sent. 45/1965, Sent. 102/1968.

²¹⁵ Corte costituzionale, Sent. 8 febbraio 1966, n. 7, analogamente Sent. 102/1968.

²¹⁶ Corte costituzionale, Sent. 28 luglio 1976, n. 194.

²¹⁷ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 6.

La declinazione del lavoro come “diritto sociale pretensivo”, si sostanzia nel fatto che “il fine a cui deve tendere lo Stato è quello del pieno impiego”,²¹⁸ ponendo il diritto al lavoro come vincolo di politica costituzionale per il legislatore da perseguire, seppur progressivamente, nell’ottica di realizzazione dell’eguaglianza, in quanto la disoccupazione è un fattore di disuguaglianza.²¹⁹ L’orizzonte della piena occupazione deve quindi guidare le politiche per il lavoro, e potranno dirsi conformi anche misure volte a contenere la disoccupazione entro i limiti fisiologici, che permettono di ritenere i soggetti, seppur senza occupazione, non esclusi dal sistema produttivo.²²⁰ V’è esclusa la possibilità che il diritto al lavoro sancito dall’art. 4, comma 1 Cost., riconosca al singolo individuo una pretesa direttamente azionabile ad ottenere un posto di lavoro, in quanto non è compito della Repubblica creare il posto di lavoro, ma promuovere le condizioni che permettano uno sviluppo economico e sociale capace di rendere tale diritto effettivo per tutti.²²¹ Tale aspetto permette di valutare se i singoli godano di un diritto al mantenimento del rapporto di lavoro, quesito a cui ha risposto negativamente la Corte costituzionale dichiarando che “l’art. 4 della Costituzione, come non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un’occupazione, [...] così non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto”.²²²

²¹⁸ P. E. TAVIANI, terza sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946.

²¹⁹ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 7.

²²⁰ M. CAVINO, *op. cit.*, p. 20.

²²¹ M. CAVINO, *op. cit.*, pp. 18-19.

²²² Corte costituzionale, Sent. 9 Giugno 1965, n. 45, La Corte continua affermando «Se, infatti, è vero che l’indirizzo politico di progressiva garanzia del diritto al lavoro, dettato nell’interesse di tutti i cittadini, non comporta la immediata e già operante stabilità di quelli di essi che siano già occupati, ciò non esclude, ma al contrario esige che il legislatore nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale adegui, sulla base

Passando alla declinazione di lavoro come dovere costituzionale, è chiaro il rapporto tra l'art. 4, comma 2 Cost., e l'articolo 2 Cost., circa i doveri inderogabili di solidarietà, in quanto il primo è specificazione del secondo, oltre ad essere uno dei doveri tassativi sanciti nella Costituzione.²²³ Per sottolineare tale aspetto nell'Assemblea costituente alcuni sostennero di sottoporre l'esercizio dei diritti politici all'adempimento del dovere di lavorare, ma questa posizione venne messa in minoranza, per il timore che il lavoro diventasse un elemento discriminatorio, in grado di squalificare il cittadino che non lavora.²²⁴

Infine, il dovere di lavorare finisce per incidere sulla scelta del tipo di attività che il cittadino vuole svolgere, andando a produrre un effetto "conformativo" rispetto al diritto al lavoro, sotto il profilo soggettivo e oggettivo. Rispetto al primo, l'individuo deve capire quali sono le sue attitudini per poter orientare il suo contributo al progresso della società, mentre il secondo, gli impone di valutare quali occasioni concrete gli offre il mercato per fare la sua scelta.²²⁵

Nel caso il mercato non offra possibilità conformi alla scelta del cittadino, questo non può rimanere inoperoso, ma sarà considerato disoccupato involontario solamente se non possa concretamente svolgere alcun tipo di lavoro, malgrado si sia reso disponibile. È la disponibilità allo svolgimento dell'attività lavorativa, che permette di considerarlo come disoccupato (qualifica basata anch'essa sul dovere di lavorare).²²⁶

delle valutazioni di sua competenza, la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine intimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro».

²²³ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, p. 457.

²²⁴ M. BENVENUTI, *op. cit.*, pp. 8-9.

²²⁵ M. CAVINO, *op. cit.*, p. 27.

²²⁶ M. CAVINO, *op. cit.*, pp. 28-29.

§ 2.4 - L'articolo 36 della Costituzione

La prima formulazione dell'odierno art. 36, comma 1 Cost., risale al 12 settembre 1946, quando la terza Sottocommissione approvò il testo “ogni lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e alla quantità del lavoro prestato e adeguata alle sue necessità personali e familiari”. Successivamente la prima Sottocommissione, approvò un articolo, frutto di un accordo tra Dossetti e Togliatti, che sanciva “la remunerazione del lavoro intellettuale e manuale deve soddisfare le esigenze di una esistenza libera e dignitosa del lavoratore e della sua famiglia”. In questa sede si specificò come tale articolo volesse solamente riconoscere il diritto del lavoratore e della sua famiglia a un'esistenza libera e dignitosa.²²⁷ Dalla sintesi dei testi dalle Sottocommissione si ricavò quello dell'art. 32, comma 1 del Progetto presentato all'Assemblea costituente, che sanciva “il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro ed in ogni caso adeguata alla necessità di un'esistenza libera e dignitosa per sé e per la famiglia”. La discussione su questo articolo fu soprattutto sulla sua attuabilità concreta, in quanto a chi ne sottolineava il “carattere utopistico”²²⁸ ed il fatto di essere una promessa sulla carta,²²⁹ si opponeva chi affermava che tale articolo fosse un impegno, il cui inserimento in Costituzione volesse essere una garanzia della sua rilevanza.²³⁰ Questo contrasto venne mediato, e il 10 maggio 1947 venne approvato l'art. 32 nella formula “il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro ed in ogni caso adeguata alle

²²⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 62.

²²⁸ P. MALVESTITI, Assemblea costituente, seduta pomeridiana 3 maggio 1947.

²²⁹ F. S. NITTI, Assemblea costituente, seduta 8 maggio 1947.

²³⁰ R. LACONI, Assemblea costituente, seduta 5 maggio 1947.

necessità di un'esistenza libera e dignitosa per sé e per la famiglia". Questo testo successivamente divenne l'art. 36, comma 1 Cost. odierno, ovvero "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro, e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

Dall'analisi del primo comma si ricava il diritto del lavoratore, inteso come contraente debole di un rapporto di lavoro col suo datore,²³¹ a percepire una retribuzione conforme ai canoni della sufficienza e della proporzionalità, da intendersi come convergenti al fine di garantire che l'esistenza sia libera e dignitosa.²³² Il principio di sufficienza opera come elemento esterno sul *quantum* della retribuzione, richiedendo un livello retributivo non limitato al "minimo vitale", ma idoneo a consentire al lavoratore e alla sua famiglia il godimento di un tenore di vita adeguato al contesto sociale.²³³ L'uso della locuzione "in ogni caso sufficiente", fa del criterio della sufficienza, un parametro minimo e invalicabile della controprestazione, potendo derogare quello di stretta corrispettività.²³⁴ Il principio di proporzionalità opera come elemento interno del *quantum* della retribuzione, richiedendo una correlazione generale della retribuzione rispetto alle mansioni svolte dal lavoratore e al tempo di lavoro,²³⁵ ispirando il contratto di lavoro ad una logica sinallagmatica.²³⁶ In forza della cooperazione dei canoni viene espressa la c.d. "funzione sociale della retribuzione", in quanto essa non è mero

²³¹ Ovvero colui che trae esclusivamente e continuativamente i mezzi per sostenere sé e la sua famiglia prestando la sua forza lavoro in cambio di un salario.

²³² Corte costituzionale, Sent. 28 luglio 1987, n. 286.

²³³ AA. V.V., *Diritto del lavoro 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Milanofiori Assago (Mi), 2014, p. 304.

²³⁴ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 59, nota 7.

²³⁵ AA. V.V., *Diritto del lavoro 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Milanofiori Assago (Mi), 2014, p. 304.

²³⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, 59, nota 7.

corrispettivo del lavoro, ma “compenso del lavoro [...], e insieme mezzo normalmente esclusivo per sopperire alle necessità vitali del lavoratore e dei suoi familiari, che deve essere sufficiente ad assicurare a costoro un’esistenza libera e dignitosa”.²³⁷

2.4.2 - Il legame tra gli articoli 36 e 38 della Costituzione

Del diritto ad “un’esistenza libera e dignitosa”, la Costituzione ne parla esplicitamente nell’art. 36, comma 1 Cost., ma anche nell’ art. 38, comma 2, che riconosce ai lavoratori il “diritto a che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria” ponendo un sistema che garantisca condizioni adeguate di vita al lavoratore, in modo da ripararlo dalla c.d. “schiavitù del bisogno” (che gli impedirebbe di godere a pieno dei suoi diritti civili e politici).²³⁸ Lo *ius existentiae* è richiamato espressamente, ma il dato letterale in entrambe le disposizioni ne esclude un riconoscimento generalizzato, che travalichi il lavoratore “in senso stretto”, limitandone la titolarità solo ai soggetti indicati espressamente nelle disposizioni.²³⁹

Un ulteriore profilo di interconnessione tra gli artt. 36 e 38 Cost., attiene al *quantum* delle prestazioni previdenziali, che deve essere adeguato anche rispetto all’esigenze di vita della famiglia del lavoratore, anche se la Corte costituzionale ha precisato che la proporzione fra il trattamento previdenziale e la quantità e la qualità del lavoro svolto, non richiede di farlo in

²³⁷ Corte costituzionale, Sent. 18 dicembre 1987, n. 559.

²³⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 67.

²³⁹ M. RAVELLI, *cit. op.*, pp. 81-82.

modo indefettibile e strettamente proporzionale.²⁴⁰ Tale posizione si basa sul fatto che l'adeguatezza non coincide con la sufficienza, ma esige un livello di protezione superiore, e quindi il legislatore nel fissare i meccanismi contributivi e l'ammontare pensionistico, può stabilire un trattamento tra una base minima ed un tetto massimo, purché il trattamento minimo superi il "minimo alimentare", per non ledere l'esigenza di adeguatezza dell'importo rispetto al tenore di vita acquisito dal lavoratore e dalla sua famiglia.²⁴¹

§ 2.5 - L'articolo 38 della Costituzione

L'art. 38 Cost. è l'ossatura del sistema di sicurezza sociale, in quanto il comma 1 garantisce l'assistenza sociale, mentre il comma 2 assicura la previdenza sociale. Il comma 4 prevede che lo Stato debba realizzare il programma non solo ponendo gli organi e gli istituti necessari, ma anche integrandoli, e non potendo impedire l'intervento dei privati, in quanto l'ultimo comma sancisce che "l'assistenza privata è libera", ed anzi andando a incoraggiare e sostenere tali interventi, perché considerati una forma di risparmio (ovvero connessi alla tutela *ex art 47 Cost.*). In tale ottica, il lavoro costituisce la prima forma di tutela della vita libera e dignitosa, a cui si affiancano tutele di tipo previdenziale al verificarsi di determinati rischi, e riservando all'assistenza un ruolo meramente marginale, in quanto "solo chi per impedimento fisico o mentale è inabile al lavoro va assistito e mantenuto".²⁴²

²⁴⁰ Corte costituzionale, Sent. 13 luglio 2016, n. 173, analogamente Sent. 259/2017.

²⁴¹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 68, nota 25.

²⁴² C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 137.

Ripercorrendo l'*iter* che ha portato al comma 1, l'11 settembre 1946 nella terza Sottocommissione venne presentata una proposta di articolo sul diritto all'assistenza, che riconosceva ad "ogni essere che, a motivo dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trovi nella impossibilità di lavorare ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza".²⁴³ Nel testo è presente un riferimento soggettivo molto ampio, con richiamo a fattori di rischio sia soggettivi che oggettivi, seguendo un'ottica di solidarietà sociale intesa, non come beneficenza o carità, ma declinata in termine di diritto, con un *quantum* nel sostegno che sia adeguato ad affrontare le esigenze di vita.²⁴⁴ Successivamente venne approvata una formula che si distingueva dalla precedente, per il riferimento ad "ogni cittadino" (invece che ad "ogni essere"), e per la sostituzione della locuzione "della situazione economica" con "contingenze di carattere generale". Nella prima Sottocommissione si registrò lo scontro tra proposte diverse, che però fu composto grazie alla mediazione tra i vari disegni, portando all'approvazione il 10 ottobre 1946 di un articolo che sanciva che "chiunque è inabile o per qualsiasi ragione, e senza sua colpa, è incapace di lavoro, ha diritto ad aver la sua esistenza assicurata dallo Stato". Il testo dell'art. 34, comma 1 del Progetto presentato all'Assemblea costituente era però più restrittivo di quello elaborato dalle Sottocommissioni, perché riconosceva ad "ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari alla vita il diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale". Tale testo è ispirato all'ottica di garantire il diritto all'assistenza e non quello all'esistenza, con riferimento non a "chiunque", ma ad "ogni cittadino", oltre che saldando la condizione

²⁴³ G. TOGNI, terza sottocommissione, seduta del 11 settembre 1946.

²⁴⁴ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 75.

soggettiva a quella oggettiva, dato l'uso della congiunzione "e", e non della disgiunzione "o". Seppur tale formula venne sottoposta ad osservazioni di segno diverso, da chi criticava il riconoscimento dello "stranissimo diritto di essere mantenuti dallo Stato",²⁴⁵ a chi riteneva la sua portata troppo riduttiva rispetto alla necessità di garantire ad ogni cittadino il diritto ad adeguate forme di assistenza,²⁴⁶ venne approvata, diventando, con qualche modifica di secondo piano, l'articolo definitivo.

Passando alla gestazione del comma 2 dell'odierno art. 38 Cost., la terza Sottocommissione approvò il 10 ottobre 1946 il testo "dal lavoro consegue il diritto a mezzi adeguati per vivere in caso di malattia, infortunio, di diminuzione o perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria". In quegli stessi giorni la prima Sottocommissione approvò un articolo in materia, il cui dispositivo recitava "tutti i cittadini hanno diritto all'assicurazione sociale contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità, la disoccupazione involontaria e la vecchiaia". Il testo presentato alla discussione dell'Assemblea però venne modellato su quello approvato dalla prima Sottocommissione, ed approvato il 10 maggio 1947 con la formulazione "i lavoratori hanno diritto che siano loro assicurati mezzi adeguati per vivere in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria". Il dibattito su tale articolo non registrò un'elevata conflittualità, dato che i costituenti erano concordi sul fatto che la previdenza dovesse tutelare i lavoratori di fronte al verificarsi di uno degli eventi qualificati, assicurandogli "mezzi adeguati per vivere" in misura superiore rispetto a quel

²⁴⁵ V. MAZZEI, Assemblea costituente seduta pomeridiana del 10 maggio 1947.

²⁴⁶ E. MEDI, Assemblea costituente, seduta pomeridiana del 6 maggio 1947.

“minimo vitale” di cui parla il testo della prima Sottocommissione.²⁴⁷

2.5.1 - Diritto all’assistenza e il reddito di base: un rapporto critico

La lettura del testo dell’articolo 38 Cost. e quella degli atti dei costituenti, mostrano le criticità di una configurazione del reddito di base fondato sul diritto all’assistenza, considerando anche l’affermarsi della teoria “dualista”. Secondo tale concezione, l’assistenza sociale ha il ruolo di tutelare gli indigenti, titolari di un interesse legittimo, basandosi sul principio di solidarietà generale, mentre la previdenza sociale tutelerebbe solo i lavoratori, titolari di un diritto, prefigurando un modello mutualistico-assicurativo,²⁴⁸ ma con la possibilità di ricorrere alla solidarietà generale.²⁴⁹ A tale tesi è contrapposta la teoria “unitaria”, che sostiene come il combinato tra l’art. 38 Cost. e l’art. 3, comma 2, Cost. porterebbe alla necessità di tutelare la personalità umana, facendo sì che “quell’intervento riguardi, allo stesso modo e allo stesso titolo, tanto i cittadini lavoratori che i cittadini in genere, nonché, a determinate condizioni, i cittadini di Stati appartenenti all’Unione europea ed i loro familiari, gli stranieri, i profughi, gli apolidi”. Tale unicità nel fondamento, porta a riconoscere anche ai cittadini non lavoratori un diritto soggettivo ogni volta che sia in gioco un bene essenziale, o le condizioni minime per godere in modo effettivo dei diritti civili e politici.²⁵⁰

Il prevalere della teoria “dualista”, ha portato a diffondere la concezione secondo cui il diritto

²⁴⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 71.

²⁴⁸ C. COLAPIETRO – M. RUOTOLO, *cit. op.*, p. 103; si veda anche M. PERSIANI – M. D’ONGHIA, *op. cit.*, Torino, 2018, p. 23.

²⁴⁹ Corte costituzionale, Sent. 5 febbraio 1986, n. 31.

²⁵⁰ M. PERSIANI – M. D’ONGHIA, *op. cit.*, Torino, 2018, p. 24.

all'assistenza è circoscritto a chi si trovi in situazione di indigenza e [copulativa] sia inabile al lavoro per un limite fisico o psichico, andando ad escludere chi, pur in condizione di indigenza, non possa lavorare per impossibilità dovute alla congiuntura economica e/o alla situazione socio-politica.²⁵¹ Tuttavia, alcuni sostengono la necessità di un'interpretazione estensiva dell'art. 38 Cost., con una lettura che attribuisca valore disgiuntivo alla “e” del secondo comma, in modo da attribuire all'assistenza sociale non solo il compito di tutelare il cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi per vivere, ma anche i soggetti idonei al lavoro che versino in situazione di indigenza. Secondo tale pensiero tutti sono titolari del diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, indipendentemente dalla propria condizione lavorativa, e l'erogazione di misure a tutela del reddito assumerebbero i caratteri di “garanzia costituzionale positiva dello *ius existantiae*”.²⁵² Questa concezione, sostenuta anche in alcune pronunce della Corte costituzionale,²⁵³ conduce a prefigurare alla luce del quadro giuridico europeo, il diritto ad un'esistenza dignitosa come un “diritto fondamentale dell'ordinamento costituzionale multilivello”,²⁵⁴ aprendo il dibattito sulla doverosità dell'adozione di misure universalistiche volte a tutelarlo.

²⁵¹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 71-72.

²⁵² F. GADALETA, *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lgs. n. 147/2017*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, p. 32.

²⁵³ Corte costituzionale, Sent. 15 gennaio 2010, n. 10.

²⁵⁴ F. GADALETA, *op. cit.*, p. 33.

§ 2.6 - L'articolo 42 comma 2 della Costituzione

Ai fini dell'esame dell'*iter* dell'art. 42, comma 2 Cost., rileva soprattutto l'emendamento a firma Zuccarini presentato nella seduta dell'Assemblea costituente dell'8 maggio 1947 con cui si voleva riconoscere un capitale di base. In sede di esame dell'art. 31 del Progetto di Costituzione, con tale intervento si propose di sostituire la formula "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto", con quella "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto alla proprietà come condizione essenziale di libertà, e promuove i modi e le forme per renderlo possibile ed effettivo". La proposta si fondava sulla constatazione che per garantire l'effettività del diritto al lavoro era necessario un grande investimento dello Stato, e date le difficoltà si sarebbe dovuto considerare un'altra via per garantire una piena effettività del diritto al lavoro, cioè "l'assegnazione a ciascun individuo di un minimo di disponibilità che permetta di crearsi una propria attività economica e sociale".²⁵⁵ La *ratio* di tale emendamento era di ridurre le disuguaglianze all'inizio della vita lavorativa, in quanto con questo capitale si sarebbe assicurato al cittadino non solo l'esistenza, ma anche la possibilità di poter definire il proprio progetto di vita in modo indipendente.²⁵⁶ L'emendamento creava una connessione tra il diritto al lavoro e il diritto alla proprietà, quest'ultima intesa come disponibilità economica necessaria per poter orientare la propria vita circa lo svolgimento di un'attività economica o sociale. Tuttavia, l'emendamento venne ritirato dato lo scarso consenso che ricevette, anche se non fu l'unico caso in cui la proprietà privata venne inquadrata come strumento di

²⁵⁵ O. ZUCCARINI, Assemblea costituente, seduta 8 maggio 1947.

²⁵⁶ O. ZUCCARINI, Assemblea costituente, seduta 8 maggio 1947.

liberazione dell'individuo.

Infatti, nei lavori della terza Sottocommissione venne proposto un testo in materia di proprietà privata, che sanciva “allo scopo di garantire la libertà e l’affermazione della persona viene riconosciuta e garantita la proprietà privata frutto del lavoro e del risparmio”.²⁵⁷ In seno alla prima Sottocommissione, si registrò la volontà di definire la proprietà personale come “quel minimo di proprietà necessaria per l’esistenza, idonea a permettere di realizzare una dignità effettiva della persona”,²⁵⁸ previsione che influì sulla versione dell’articolo approvato in tale Sottocommissione, che recitava “la proprietà privata, frutto del lavoro e del risparmio, viene riconosciuta al fine di garantire la libertà e lo sviluppo della persona e della sua famiglia”.

Il lavoro della prima Sottocommissione però venne ignorato nella stesura dell’art. 38, comma 2 del Progetto di Costituzione che sanciva “la proprietà privata è riconosciuta e garantita. La legge ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti”, testo che divenne il definitivo art. 42, comma 2 Cost., seppur con qualche modifica secondaria. Tale formula crea un collegamento con l’eguaglianza sostanziale, perché facilitando l’accesso alla proprietà, si permette anche lo sviluppo della persona, e per alcuni, tale articolo è la base costituzionale che giustificherebbe la soddisfazione *ex lege*, in forma universale e generalizzata, del diritto alla sussistenza.²⁵⁹

²⁵⁷ P. E. TAVIANI, terza Sottocommissione, seduta 25 settembre 1946.

²⁵⁸ P. TOGLIATTI, prima Sottocommissione, seduta 3 ottobre 1946.

²⁵⁹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 86.

§ 2.7 - L'articolo 117 della Costituzione

L'importanza dell'art. 117 Cost. rispetto alla tematica del reddito di base, è dovuta sia al contenuto del primo comma (analizzato successivamente), sia dalla tecnica impiegata nel riparto delle materie effettuato dai commi successivi.

Alla competenza esclusiva del legislatore statale è stata attribuita la materia della “previdenza sociale”, alla competenza concorrente Stato-Regioni la “previdenza complementare e integrativa”, ed alla competenza residuale regionale la materia “dell'assistenza sociale”.

Al fine di garantire l'omogeneità di trattamento, il comma 2, lett. m) attribuisce al legislatore statale la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, trascendendo i confini delle materie e investendo tutti i livelli istituzionali,²⁶⁰ diventando fondamentale l'interpretazione della locuzione “livello essenziale delle prestazioni”. La difficoltà di dare a tale concetto un significato univoco in dottrina, è dovuta al fatto che l'essenzialità della prestazione dipende dal confronto tra la condizione soggettiva del beneficiario rispetto alla condizione media degli altri cittadini,²⁶¹ considerando la differenza tra “livello minimo della prestazione” e “contenuto essenziale dei diritti fondamentali”. Mentre il primo individua la scelta del legislatore nel definire il contenuto minimo essenziale delle prestazioni volte a tutelare un diritto, il secondo delinea una sfera del diritto che non può essere lesa, e che sarà compito della Consulta difendere in caso di definizione da parte del legislatore di un “livello minimo

²⁶⁰ N. BASSI, *Le pubbliche amministrazioni e il loro diritto. Elementi di diritto amministrativo sostanziale*, Napoli, 2014, p. 43.

²⁶¹ M. MATARESE, *Le misure regionali di reddito minimo*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, p. 59.

della prestazione” che realizzi un danno.²⁶² Sul fronte del *quantum*, i “livelli essenziali delle prestazioni” devono tutelare almeno il contenuto minimo dei diritti in gioco,²⁶³ finendo questi ultimi per essere “diritti aterritoriali”, ovvero che non ammettono differenziazioni oltre una certa soglia in ragione dello spazio,²⁶⁴ anche se non è da escludersi la possibilità che il livello della prestazione coincida con quello del nucleo essenziale dei vari diritti.²⁶⁵ La definizione richiede di valutare i molteplici interessi in gioco, a cui potranno essere riconosciuti diversi gradi di intensità di protezione, in cui gli obiettivi di benessere e di equità si pongono ad un livello diverso di quello economico-finanziario, perché è “la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione”.²⁶⁶ Quindi i “livelli essenziali” rappresenterebbero lo stadio successivo, con cui estendere il contenuto minimo dei diritti fondamentali.²⁶⁷

Passando alla tematica dell’uniformità della prestazione da garantire, dall’art. 120, comma 2 Cost. discende il “potere sostitutivo” esercitabile dal Governo nel caso in cui non siano stati rispettati i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali.²⁶⁸ Infatti, l’essenzialità dei livelli ne richiede una garanzia in modo uniforme su tutto il territorio

²⁶² D. MORANA, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione*, a cura del CENTRO DI RICERCA SULLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE “VITTORIO BACHELET”, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>, p. 14.

²⁶³ C. TRIPODINA, *cit. op.*, p. 213.

²⁶⁴ E. VIVALDI, *I diritti sociali tra stato e regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, <https://www.gruppodipisa.it/>, p. 3.

²⁶⁵ I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/426/>; p. 15.

²⁶⁶ Corte costituzionale, Sent. 16 dicembre 2016, n. 275.

²⁶⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 213, nota 71.

²⁶⁸ N. BASSI, *op. cit.*, p. 50.

nazionale, portando all'erogazione di prestazioni uguali per tutte le aree circa la parte essenziale del diritto.²⁶⁹ Tale aspetto però richiede di essere bilanciato con le differenze territoriali circa le condizioni economiche, politiche e sociali, in quanto l'essenzialità e l'accessibilità della prestazione non possono essere sacrificate sull'altare dell'uniformità. Ciò conduce alla possibilità di assistere ad erogazioni che presentino delle diversità sul piano territoriale, ma sotto l'occhio vigile della Consulta, chiamata a stabilire di volta in volta (su parametri che non sono fissi), quali siano da considerare prestazioni essenziali e quali accessorie, in forza dell'estensione del nucleo essenziale del diritto in gioco.²⁷⁰

Seppur con l'obbligo di rispettare i livelli essenziali delle prestazioni fissati *ex art* 117, comma 2, lett. m) Cost., le Regioni conservano la competenza legislativa in materia di politiche sociali, assistenza e servizi sociali,²⁷¹ da esercitare considerando anche la podestà amministrativa *ex art.*118, in un'ottica di sussidiarietà verticale tra i vari livelli istituzionali Cost. ispirata al principio di leale collaborazione.²⁷² L'intervento regionale e locale potrà anche orientarsi al fine di garantire forme di "reddito indiretto" nelle loro materie di competenza,²⁷³ finendo per dar vita a "prestazioni multilivello", con un investimento sostanziale di risorse da parte dello Stato, a cui si integrano risorse ulteriori a livello locale.²⁷⁴

Tale modo di intendere il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato confermato dalla

²⁶⁹ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 60.

²⁷⁰ D. MORANA, *op. cit.*, pp. 15-16.

²⁷¹ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 61.

²⁷² N. BASSI, *op. cit.*, pp. 46 ss.

²⁷³ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 214.

²⁷⁴ L. SANTINI, *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive*, in *Quaderni reddito. Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, p. 26.

Consulta più volte a partire dalla sentenza 88/2003, con cui si affermò che l'art 117, comma 2, lett. m) fosse espressione di una trasversalità mite, in un sistema multilivello di attuazione dei diritti, regolato dal principio di leale collaborazione, dove la compressione dell'autonomia regionale doveva essere accompagnata da procedure volte a permettere alle Regioni di partecipare alla decisione.²⁷⁵ Ma con la sentenza della Corte costituzionale del 15 gennaio 2010 n. 10, in materia di *Social card*, si è assistito ad un passaggio dal "criterio della competenza" come elemento attributivo della potestà in materia, a quello della "ragionevolezza rispetto al fatto e al tempo", seppur giustificato dalla situazione emergenziale.²⁷⁶ In tale pronuncia la Corte non accolse le doglianze mosse dalle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria per presunta violazione dello Stato rispetto all'art 117, comma 4, Cost. e del principio di leale collaborazione, a causa della disciplina posta dall'art. 81 del D.L. 25 giugno 2008 n. 112 (poi convertito con modifiche nella L. 21 agosto 2008 n. 133) in materia di *Social card*. Nella motivazione la Consulta conferma la natura di intervento di politica sociale attinente all'ambito dell'assistenza e dei servizi sociali, in quanto la *Social card* è misura tesa ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà in cui versano talune persone, e quindi misura operante in una materia di competenza regionale. Tuttavia, sottolineando come l'art. 117, comma 2 lett. m) determini inevitabilmente una compressione della competenza regionale allo scopo di garantire l'uniformità nel godimento dei diritti civili e sociali, è considerata tollerabile l'intrusione nella competenza residuale regionale, data la

²⁷⁵ E. VIVALDI, *op. cit.*, pp. 24-25.

²⁷⁶ A. RUGGERI, *Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica*, <http://www.forumcostituzionale.it/>, pp. 1 ss.

necessità di tutelare il nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo. Tale aspetto deriva non solo dall'art. 117, comma 2 lett. m), ma anche dai principi fondamentali ricavabili dall' artt. 2, 3 comma 2 e 38 della Cost., ovvero il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno (come quelle alimentari).²⁷⁷ Alla luce di tali elementi, la Corte afferma che nel caso sussistano i caratteri di straordinarietà, necessità ed urgenza e la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta di realizzare da sola la finalità di garanzia dei diritti in gioco,²⁷⁸ sussiste sullo Stato il dovere di definire le caratteristiche quantitative e qualitative della tutela, potendo anche prevedere un'appropriata e pronta erogazione di una provvidenza a favore dei singoli.²⁷⁹ In tal modo la Consulta afferma che data la condizione di crisi economica, l'intervento statale è legittimo, anche se in materia assistenziale, in quanto la *Social card* rappresenterebbe l'attuazione del livello essenziale delle prestazioni sociali, per permettere di assicurare mezzi adeguati per un'esistenza dignitosa in condizione di uniformità sul territorio nazionale²⁸⁰. Seppur non manchi chi affermi che tale sentenza estenderebbe le materie di competenza statale a danno di quelle regionali e concorrenti col rischio di una loro atrofia,²⁸¹ vi è chi sostiene che la ripartizione delle materie non subirebbe un'alterazione, in quanto è la presenza della situazione emergenziale a giustificare l'allontanamento dallo schema delineato dalla Costituzione.

²⁷⁷ C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, <http://www.forumcostituzionale.it/>, p. 4.

²⁷⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 216.

²⁷⁹ D. MORANA, *op. cit.*, p. 23.

²⁸⁰ C. PANZERA, *op. cit.*, p. 5.

²⁸¹ C. PANZERA, *op. cit.*, p. 7.

Inoltre il principio di leale collaborazione opererebbe *ex post* all'intervento statale in quanto, cessata l'emergenza che ha giustificato la "forzatura", si potrebbe "sanare" il *modus operandi* acquisendo, nelle sedi opportune, le manifestazioni delle volontà regionali che avrebbero dovuto essere manifestate *ex ante*.²⁸² Questa sentenza non è rimasta senza seguito, infatti negli ultimi anni il legislatore statale ha riutilizzato la formula che usò nella L. 8 novembre 2000 n. 328, in cui qualificò il "reddito minimo di inserimento" come "livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili", definendo sia il "reddito di inclusione"²⁸³ che il "reddito di cittadinanza"²⁸⁴ come misure che costituiscono livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente sul territorio nazionale.

§ 2.8 - Le fonti di diritto internazionale

Passando all'esame dell'art. 117, comma 1 Cost. odierno, il testo stabilisce che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", venendo a creare un nesso stretto tra ordinamento interno, regionale e sovranazionale. Tale norma detta un rapporto più chiaro e preciso rispetto a quello originariamente disposto dagli artt. 10 e 11 Cost. sul rispetto del diritto internazionale e la cessione di sovranità, dato che Stato e Regioni

²⁸² A. RUGGERI, *op. cit.*, p. 2.

²⁸³ D.lgs. 15 settembre 2017 n. 147 all'art. 2, comma 13 prevede che «il Rei costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione, nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà».

²⁸⁴ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4 all' art. 1, comma 1 che prevede «il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili».

sono co-obbligati ad esercitare la podestà legislativa nel rispetto dei vincoli,²⁸⁵ e valorizzando le connessioni tra vari livelli.²⁸⁶

Partendo dall'analisi delle fonti internazionali volte a dare rilievo alla dignità della persona, e quindi idonee ad essere il fondamento giuridico di misure di tutela del reddito al fine di garantire lo *ius existentiae*, vi sono vari documenti internazionali che richiedono di essere esaminati.

Nella “Dichiarazione riguardante gli scopi e gli obiettivi dell'organizzazione internazionale del lavoro”, adottata il 10 maggio 1944, si afferma che “la povertà, ovunque esista, è pericolosa per la prosperità di tutti”, oltre che la “lotta al bisogno deve essere continuata in ogni paese” con misure volte a dare “la garanzia d'impiego e di lavoro” al fine di garantire a tutti la possibilità di “partecipare equamente ai benefici del progresso in materia di salari e remunerazioni”, ma anche prevedendo “l'estensione delle misure di sicurezza sociale per assicurare un provento base a tutti i lavoratori e le cure mediche agli ammalati”.²⁸⁷

Nella successiva “Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo” del 10 dicembre 1948, circa la materia in esame assumono rilievo il Preambolo,²⁸⁸ sia gli artt. 1²⁸⁹, 22²⁹⁰, 23²⁹¹, 25²⁹², che

²⁸⁵ Anche se con le c.d. “sentenze gemelle” della Corte costituzionale 348 e 349 del 2007, si è marcata la differenza tra “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” e vincoli derivanti dagli “obblighi internazionali”.

²⁸⁶ G. BRONZINI, *Europa e Regioni: la sussidiarietà come criterio di decisione in UE e il diritto ad un reddito garantito*, in *Quaderni reddito. Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, p. 13.

²⁸⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 156, nota 10.

²⁸⁸ «Considerato che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo».

²⁸⁹ «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti».

²⁹⁰ «Ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, nonché alla realizzazione attraverso lo sforzo nazionale e la cooperazione internazionale ed in rapporto con l'organizzazione e le risorse di ogni Stato, dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità ed al libero sviluppo della sua

diverranno punti di riferimento, portando alla nascita di altre Dichiarazioni e Trattati in tema di diritti umani.²⁹³ Infatti, anche il Consiglio d'Europa si è munito, nel 1961, di una "Carta sociale europea", sostituita successivamente da quella adottata il 19 ottobre 1991, aperta alla firma degli Stati membri, e riveduta il 3 maggio 1996. In tale Carta, l'art. 13 sancisce che circa l'assistenza sociale e medica le parti si impegnino "ad accertarsi che ogni persona che non dispone di risorse sufficienti o che non è in grado di procurarsi tali risorse con i propri mezzi o di riceverli da un'altra fonte, in particolare con prestazioni derivanti da un regime di sicurezza sociale, possa ottenere un'assistenza adeguata", mentre l'art. 30 impone alle parti firmatarie di prevedere misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, ed in particolare "a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà e delle loro famiglie". Entrambe le disposizioni vogliono dare una tutela universale a chi sia privo di mezzi sufficienti a garantire un tenore di vita decoroso, e non possa ottenere una protezione adeguata dal sistema di sicurezza sociale, lasciando, l'art. 13, ampio margine di

personalità».

²⁹¹ Al punto terzo è previsto «Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale».

²⁹² «Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà».

²⁹³ T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 262.

discrezionalità agli Stati firmatari rispetto allo strumento tecnico da impiegare.²⁹⁴ Tuttavia la potenzialità di questa Carta risulta ridotta, in quanto le sue norme non sono considerate direttamente applicabili all'interno degli ordinamenti nazionali, venendo ad essere usate dai giudici soprattutto come strumento interpretativo, diffondendosi l'idea che sia un atto di *soft law*.²⁹⁵

Una posizione a sostegno di misure volte a garantire un reddito, è stata presa recentemente dall'OIL, che nella Raccomandazione n. 202/2012,²⁹⁶ l'ha incluso tra i “*social protection floors*”, purché “sia definito almeno ad un livello minimo su base nazionale, per persone in età attiva che non riescano a guadagnare un reddito sufficiente”. Nella Raccomandazione si individua una precisa misura, il reddito di base, come strumento tecnico a tutela delle persone in situazione di bisogno qualificata dall'insufficienza di reddito. Seppur muovendosi ancora con un atto di *soft law*,²⁹⁷ non bisogna sottovalutarne gli effetti giuridici, anche se non vincolanti, in grado però di incidere sull'interpretazione dei testi normativi, ovvero di portare alla nascita o cristallizzazione di norme internazionali,²⁹⁸ oltre a non mancare casi in cui sono posti meccanismi volti a vigilare sull'adempimento da parte degli Stati.²⁹⁹

²⁹⁴ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 70.

²⁹⁵ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 71.

²⁹⁶ Posizione confermata successivamente con la pubblicazione nel 2016 da parte dell'OIL dell'elaborato “*Studies on growth with equity. Building a social pillar for european convergence*”, in cui si sottolinea come «Complementing other elements of social protection systems, minimum income guarantee schemes are indeed an effective way to mitigate the risk of poverty and foster social integration. A universal and adequate minimum income guarantee in each EU Member State, that takes account of national circumstances, would not only protect the most vulnerable members of society, it would also help create a level playing field at the EU level», oltre ad analizzare il quadro dei vari Stati membri UE e l'impatto che su di essi ha/avrebbe l'adozione di tale misura.

²⁹⁷ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 72.

²⁹⁸ T. TREVES, *op. cit.*, p. 266.

²⁹⁹ Un esempio è il “Comitato europeo sui diritti sociali del Consiglio d'Europa”, col compito di vigilare sul

§ 2.9 - Le fonti dell'Unione Europea

Passando ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”, il tema del reddito minimo, come strumento idoneo a tutelare lo *ius existentiea*, è stato affrontato più volte nel tempo.

Una prima traccia risale alla Risoluzione del Parlamento europeo concernente “la lotta contro la povertà nella Comunità europea” del 1988, richiamata dalla successiva Raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992 n. 441, in cui si definivano i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale,³⁰⁰ proponendo agli Stati membri di introdurre misure di sostegno al reddito per tutelare la dignità umana.³⁰¹

Nella “Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori”, adottata il 19 dicembre 1989, il punto 10, in ambito di protezione sociale sanciva “ogni lavoratore della Comunità europea ha diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, [...] di prestazioni di sicurezza sociale ad un livello sufficiente. Le persone escluse da mercato del lavoro, [...] e che sono prive di mezzi di sostentamento devono poter beneficiare di prestazioni e risorse sufficienti adeguate alla loro situazione personale”. Il testo, ispirato ad una concezione lavoristica,³⁰² non specifica lo strumento da adottare, anche se lascia intendere un richiamo al reddito minimo.³⁰³ Tale Carta è considerata come atto di “*soft law*”, quindi è sprovvista di diretta applicabilità, con natura programmatica nei confronti della

rispetto della Carta sociale europea, e che nel rapporto del 2010 censurò l’Italia a causa della carenza di una normativa di copertura universalistica dei bisogni vitali e l’esistenza di un sistema poco razionale e inclusivo di ammortizzatori sociali.

³⁰⁰ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 168, nota 43.

³⁰¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 72.

³⁰² G. BRONZINI, *Il diritto ad un reddito di base. Il welfare nell’era dell’innovazione*, Torino, 2017, p. 52.

³⁰³ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 73.

Comunità e non dei singoli Stati.³⁰⁴

Con la già citata Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, il Consiglio iniziò a definire una concezione più estesa, sancendo che “il rispetto della dignità umana costituisce uno dei diritti fondamentali su cui è basato il diritto comunitario”. Con tale atto, gli Stati membri vennero sollecitati ad adeguare i propri sistemi di sicurezza sociale, per garantire agli svantaggiati “il diritto fondamentale a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana”.³⁰⁵ Tale concezione venne ripresa in seguito in quella che è ad oggi il documento di riferimento: la “Carta dei diritti fondamentali dell’Ue” 2000/C364/01 (detta Carta di Nizza).

Nella Carta è sancito lo *ius exstentiae* in forza della lettura combinata degli artt. 1³⁰⁶ e 2³⁰⁷, trovando anche una dichiarazione esplicita per chi sia in condizione di debolezza sociale *ex* art. 34, comma 3, ovvero “Al fine di lottare contro l’esclusione sociale e la povertà, l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali”. Tale fattispecie si compone di 3 elementi combinati: l’accesso alle prestazioni di assistenza sociale, il concetto di esistenza dignitosa, il richiamo alla mancanza di risorse sufficienti, che conducono non solo all’erogazione di strumenti di sostegno al reddito, ma anche a prestare tutti gli altri mezzi volti a combattere l’esclusione sociale, per promuovere il ruolo attivo del “cittadino

³⁰⁴ M. DELFINO, *Diritti sociali e flexicurity*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2009, p. 37.

³⁰⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 166.

³⁰⁶ Sancisce che “la dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata”.

³⁰⁷ Sancisce che “Ogni individuo ha diritto alla vita”.

laborioso”.³⁰⁸ Si delinea una concezione di diritto all’esistenza nella sua pienezza, aldilà del suo contenuto minimo, finendo per essere qualificato tra i diritti di cittadinanza.³⁰⁹ Si parla così di “diritto della cittadinanza laboriosa”,³¹⁰ in quanto la tutela dello *ius ad vitam* richiede di adottare misure coerenti col contenuto essenziale e la funzione del diritto, cioè di proteggere la dignità della persona non sottoponendo gli svantaggiati e gli esclusi a misure di sorveglianza e controllo.³¹¹ Gli strumenti dovranno essere estese a tutti i soggetti residenti stabilmente nell’Unione che non dispongano di risorse sufficienti, data l’assenza di una riserva che circoscriva tale prerogativa ai soli cittadini europei, abbracciando una logica universalistica, in quanto si tratta di prestazioni connesse a bisogni primari, dove ogni restrizione non strettamente necessaria è irragionevole.³¹²

Con il Trattato di Lisbona del 2007, la Carta di Nizza ha acquisito lo “stesso valore giuridico dei Trattati”, in forza dell’art. 6, comma 1 TUE, finendo per essere il “vero” catalogo dei diritti fondamentali dell’UE con efficacia vincolante rispetto ai soggetti individuati dall’art. 51 della Carta stessa,³¹³ e non più un mero strumento di interpretazione,³¹⁴ ma il Trattato ha inciso sulla Carta anche con altre previsioni. Con l’art. 2 TUE si è indicato tra i valori fondanti l’Unione “il rispetto della dignità umana”, mentre l’art. 3 TUE indica tra gli

³⁰⁸ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 51.

³⁰⁹ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma - Bari, 2012, p. 242.

³¹⁰ G. BRONZINI, *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato*, <https://www.bin-italia.org/>.

³¹¹ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 17.

³¹² G. BRONZINI, *op. cit.*, pp. 51-52, in tal senso si può citare la sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea, 14 aprile 2012, *Kamberay* (C-571/10).

³¹³ Cioè «le istituzioni, organi e organismo dell’Unione nel principio di sussidiarietà, come pure gli Stati membri», ma questi ultimi esclusivamente nell’attuazione del diritto dell’Unione.

³¹⁴ R. ADAM – A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2014, p. 144.

obbiettivi primari dell'Unione uno "sviluppo sostenibile basato su un'economia sociale di mercato" che miri alla "piena occupazione e al progresso sociale", oltre che l'obiettivo di "combattere l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuovere la giustizia e la protezione sociale". Con l'art. 4, comma 2 TFUE, si è sancita tra le materie di competenza concorrente Unione-Stati la "politica sociale", ed al fine di realizzare uno degli obiettivi *ex art.* 151 TFUE, l'art. 153, comma 1 TFUE prevede che l'Unione completi e sostenga l'azione degli Stati membri in settori tipizzati.³¹⁵ Per far ciò, l'art. 153, comma 3 TFUE riconosce al Parlamento europeo e al Consiglio la potestà di adottare misure volte ad "incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri", ovvero di "promuovere approcci innovativi". Inoltre, tali organi possono adottare, nei settori di cui il comma I lett. da a) a i), Direttive con cui fissare "prescrizioni minime applicabili progressivamente e tenendo conto delle condizioni e normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro", ma senza ledere la facoltà degli Stati membri di definire "i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale", ed incidere sul suo equilibrio finanziario in modo sensibile.³¹⁶

Alla luce dei limiti derivanti dall'art. 51 della carta di Nizza e dall'art. 153 TFUE, l'Ue ha manifestato una certa ritrosia a disciplinare un settore, quello della lotta contro l'esclusione sociale, in cui gli Stati membri sono centrali, astenendosi dal vincolarli ad adottare specifici assetti di *welfare*, preferendo ricorrere al "*soft law*". Con la Raccomandazione della Commissione 2008/867/CE del 3 ottobre 2008, relativa alle "persone escluse dal mercato del

³¹⁵ Tra cui: c) sicurezza sociale e protezione dei lavoratori; d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; j) lotta contro l'esclusione sociale.

³¹⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 159-160.

lavoro”, si ribadì la centralità della dignità umana come principio fondante l’Ue, raccomandando agli Stati membri di elaborare ed applicare una strategia idonea a favorire l’inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, con strumenti idonei a garantire una vita dignitosa per coloro non in grado di lavorare.³¹⁷

Nella Risoluzione del Parlamento europeo 2008/2034 (INI) del 9 ottobre 2008, circa “la promozione dell’inclusione sociale e la lotta contro la povertà, inclusa la povertà infantile, nell’Unione europea”, il sostegno al reddito per prevenire l’esclusione sociale è uno dei cardini. In tale documento il Parlamento afferma che nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, gli Stati membri dovrebbero definire meccanismi di reddito garantito accessibili ed idonei ad assicurare risorse sufficienti a permettere una vita dignitosa ai singoli. Inoltre, si invita la Commissione a verificare l’efficacia di un reddito incondizionato per tutti, ai fini della lotta alla povertà, ed il Consiglio a “concordare un obiettivo Ue per i meccanismi di reddito e di reddito sostitutivo a base contributiva atto ad assicurare un reddito di almeno il 60% del reddito medio nazionale perequato, oltre che a concordare un calendario di attuazione di tale obiettivo in tutti gli Stati membri”.³¹⁸

Con la Risoluzione del Parlamento europeo 2010/2039 (INI) del 20 ottobre 2010, sul “ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa”, si è fatto un passo in avanti affermando che “l’introduzione in tutti gli Stati membri dell’Ue di regimi di reddito minimo, costituiti da misure specifiche di sostegno alle persone con un reddito insufficiente attraverso una prestazione economica e l’accesso agevolato ai

³¹⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 167-168.

³¹⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 168-169.

servizi, sia uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità della vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale", ovvero garantire "il diritto di ciascuno alla partecipazione alla vita sociale, politica e culturale".³¹⁹ In questo atto, si afferma anche che nei periodi di crisi, i regimi di reddito minimo costituiscono una misura anticiclica, purché di importo pari ad almeno il 60% del reddito mediano dello Stato interessato, da abbinare con politiche volte a contrastare l'esclusione sociale. Infine, si chiede alla Commissione di adottare un'iniziativa per sostenere altre esperienze negli Stati membri tenendo conto delle migliori prassi, invitando gli Stati sforniti di regimi di reddito minimo di munirsi.

Tutti questi provvedimenti sono parte di un disegno più ampio, perseguito tramite l'adozione di strategie globali adottate a livello europeo, tra cui la "Strategia di Lisbona" del 2000. Con questa strategia si affermò la necessità di combattere la povertà al fine di realizzare, entro il 2010, un'economia sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro improntati ad un'ottica di *flexicurity*, e con misure di reddito minimo per garantire i soggetti anche durante le transizioni lavorative.³²⁰ In tale ottica, venne introdotto un nuovo "metodo aperto di coordinamento" (MAC), per promuovere un dialogo costante e scambi di informazioni e di buone prassi, per comprendere meglio il fenomeno dell'esclusione sociale.³²¹ Ciò portò a privilegiare le esperienze di *flexicurity* in cui il reddito minimo garantito è uno dei pilastri del sistema di *welfare*, affiancato dal diritto alla formazione permanente e continua e con servizi di collocamento gratuiti ed efficaci.³²² Sulla scia di tale modello, furono adottati vari atti negli

³¹⁹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 171.

³²⁰ G. BRONZINI, *op. cit.*, pp. 56 ss.

³²¹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 162.

³²² G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 57.

anni successivi costituendo uno specifico “MAC” riguardante le politiche di protezione sociale e di inserimento sociale, che insieme alla “Strategia europea per l’occupazione” (SEO), mirava a dare un ulteriore slancio circa l’inserimento attivo nel mercato del lavoro e alla lotta contro la povertà e l’emarginazione sociale dei soggetti.³²³

Nel 2010 la “Strategia di Lisbona” è stata sostituita dalla “Strategia Europa 2020”,³²⁴ con cui non si vuole solo uscire dalla crisi, ma anche fissare elementi per un rilancio dell’economia, che sia più intelligente, sostenibile ed inclusiva,³²⁵ con obiettivi più ambiziosi rispetto alla vecchia strategia. L’Unione europea si è prefissata come obiettivi da realizzare entro il 2020: che il 75% delle persone tra i 20 e i 65 anni debba avere un lavoro; che almeno il 3% del Pil dell’Ue sia investito in ricerca e sviluppo; il raggiungimento in materia di clima/energia del traguardo “20/20/20”; il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve raggiungere la laurea; 20 milioni di persone in meno a rischio di povertà e di esclusione sociale. Circa questo ultimo *target*, la Commissione ha sostenuto la bontà della creazione di una “Piattaforma europea contro la povertà e l’emarginazione”, volta a garantire la coesione sociale e territoriale, ribadendo agli Stati di predisporre misure volte a garantire un sufficiente sostegno al reddito, al fine di garantire un’esistenza dignitosa ai consociati.³²⁶ Quindi l’Unione e i singoli Stati sono spinti ad impedire che i loro cittadini cadano sotto la soglia del minimo vitale, in quanto ciò metterebbe a rischio la loro pretesa ad

³²³ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 162 ss.

³²⁴ Comunicazione della Commissione, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, Bruxelles, 3 marzo 2010.

³²⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 163-164.

³²⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 165.

una vita dignitosa ex art. 34, comma 3 della Carta di Nizza, ed individuando il reddito minimo come *policy* europea, da coordinare con le politiche occupazionali e di crescita economica sancite dai Trattati.³²⁷

Il perdurare della difficile situazione economica ha fatto diffondere lo scetticismo rispetto alla possibilità di raggiungere gli obiettivi fissati nel 2010, portando a fare maturare in seno alle istituzioni europee, la convinzione della necessità di un rilancio, portando la Commissione a varare la Raccomandazione 761/2017/UE sul “Pilastro Europeo dei diritti sociali”.

2.9.1 - Il Pilastro europeo dei diritti sociali

Con il *Pillar* sono stati fissati 20 principi e diritti, nell’ottica di rafforzare la sinergia tra i diversi livelli regolativi, operando su vari campi.³²⁸

Nel Capo I si fa riferimento ad un “sostegno attivo all’occupazione”, in cui spicca il diritto a ricevere sostegno nella ricerca di un impiego, grazie ad un’assistenza tempestiva e personalizzata sulle caratteristiche del soggetto. Al disoccupato è garantito non solo un sostegno personalizzato, ma anche un “accompagnamento continuo e approfondito” che permetta di ottenere nuove qualifiche volte a permettere un migliore inserimento in un mercato sempre in movimento.³²⁹

Nel Capo II, in relazione alle condizioni di lavoro, si delinea la posizione politica dell’Unione

³²⁷ G. BRONZINI, *op. cit.*, pp. 59-60.

³²⁸ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 136.

³²⁹ F. SCUTO, “Reddito minimo”, *contrasto all’esclusione sociale e sostegno all’occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell’ordinamento italiano*, in *Diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.It*, n. 4/2018, p. 154.

rispetto al mercato del lavoro, parlando di “necessaria flessibilità” del lavoro e agevolazioni circa la mobilità professionale, da coordinare con la promozione del lavoro a tempo indeterminato e misure volte a scoraggiare l’uso di contratti atipici e del lavoro precario.³³⁰

Il Capo III, affronta il tema della protezione sociale e lotta alla povertà, adottando un’idea di *welfare* in cui si combinano occupazione, inclusione e protezione sociale. Si riconosce al disoccupato involontario il diritto ad un adeguato sostegno, all’attivazione da parte dei servizi pubblici per l’impiego al fine di inserirlo nel mercato del lavoro, affiancato dal diritto a prestazioni adeguate di disoccupazione di durata ragionevole.³³¹ In tale ottica si inserisce il diritto a un adeguato reddito minimo, (aggiungendo rispetto alle formulazioni passate il termine “adeguato”, e definendolo in modo più preciso rispetto alla Carta di Nizza),³³² volto a garantire un’esistenza dignitosa in tutte le fasi della vita, e non precludendo la possibilità di una differente formulazione. Infatti, per i disoccupati involontari tale misura dovrebbe interagire con un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro, mentre per chi si trovi in una situazione di impossibilità lavorativa, dovrà essere riconosciuta una misura a sostegno del reddito senza chiedere un’attivazione lavorativa. L’idea che si ricava dal *Pillar* è di collegare misure di sostegno del reddito e incentivi lavorativi in modo da evitare la trappola della povertà,³³³ cercando di sviluppare ed integrare il contenuto dell’art. 34 della Carta di Nizza. Il *Pillar* accrescerebbe il livello di tutela della Carta circa la lotta all’esclusione sociale e alla povertà, in quanto gli effetti si produrrebbero anche sugli artt. della Carta 14 (dedicato al

³³⁰ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 155.

³³¹ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 155.

³³² G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 137.

³³³ F. SCUTO, *op. cit.*, pp. 155 ss.

diritto all'istruzione e alla formazione professionale continua) e 29 (riconoscente il diritto ad accedere ad un servizio di collocamento gratuito).³³⁴

Ma il *Pillar* presenta limiti derivanti dal fatto che i Trattati non assegnano all'Unione Europea una reale ed effettiva competenza in materia sociale, rimanendo i singoli Stati i "signori della solidarietà".³³⁵ Il fatto che nella materia sociale la competenza dell'Ue sia limitata al fatto di "incoraggiare"/"sostenere"/"rispettare"/"tener conto", mentre sia attribuito agli Stati la responsabilità di tutelare i diritti sociali dotandosi di opportuni sistemi interni,³³⁶ conduce a qualificare il *Pillar* come "soft law". Seppur in grado di influenzare le scelte di *governance*, è inidoneo ad ampliare il catalogo delle materie che i Trattati hanno attribuito all'Ue, non realizzando un'effettiva estensione dei diritti sociali rispetto alla loro diretta applicabilità. Come evidenziato dalla Commissione europea, sarà necessario un intervento statale per tradurre i principi e i diritti del *Pillar* in diritti azionabili dai singoli, facendo del *Pillar* uno *step* intermedio del percorso volto a creare un'economia sociale di mercato competitiva, ma volta anche a favorire la coesione e il progresso sociale.³³⁷

Il fatto che l'attuazione del *Pillar* in materia sociale sia nelle mani degli Stati, richiede di indagare su quali elementi poggi lo *ius existantiae* all'interno dell'ordinamento statale.

³³⁴ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 156.

³³⁵ G. BRONZINI, *Il reddito minimo garantito alla luce del "pilastro sociale europeo"*, in *Quaderni per il reddito. oltre il reddito di inclusione. un reddito garantito come diritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, p. 97.

³³⁶ R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.It*, n. 4/2018, p. 247.

³³⁷ F. SCUTO, *op. cit.*, pp. 153 ss.

§ 2.10 - Il fondamento costituzionale del diritto all'esistenza

Nel tempo si sono susseguite varie tesi volte a ricercare il fondamento dello *ius existentiea* nell'impianto costituzionale, definendone anche la sua estensione.

L'art. 36, comma 1 Cost. costituisce il riferimento normativo maggiormente esplicito, sancendo il diritto del lavoratore a percepire una retribuzione “in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa”, dove il richiamo allo *ius existentiea* è letterale. Tuttavia, tale concezione è inidonea a sancire in modo universale il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, perché il dato letterale è esplicitamente rivolto al lavoratore ed alla sua famiglia.³³⁸

Un'altra via seguita, è stata quella di interpretare l'art. 38, comma 2 Cost., considerando il termine “lavoratori” esteso a tutti i cittadini non inabili al lavoro, compresi anche quelli senza occupazione, ed il termine “disoccupazione involontaria” riferito anche agli inoccupati ed ai disoccupati di lungo corso. Tale dottrina sostiene che anche nei confronti di tali soggetti dovrebbe essere assicurato un *quantum* pari ad almeno il “minimo vitale” di cui l'art. 38, comma 1 Cost.³³⁹ Ma questa tesi non è seguita perché si scontra con la scrittura selettiva adottata dai costituenti, ed avvallata degli atti dell'Assemblea costituente, fondata sulla convinzione che il “lavoro per tutti” avrebbe assicurato alla collettività un'esistenza libera e dignitosa.³⁴⁰

Per superare la lettura puramente lavoristica degli artt. 36 e 38 Cost., è necessario attingere ai

³³⁸ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 81-82.

³³⁹ V. CASAMASSIMA, – E. VIVALDI, *Ius existentiea e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2018, p. 119.

³⁴⁰ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 137.

primi 4 articoli della Costituzione. Il riferimento al “lavoro” come fondamento della Repubblica *ex art. 1 Cost.*, fa sì che tale principio influenzi anche l’interpretazione dell’art. 2 Cost., dov’è definita la persona umana come titolare di diritti inviolabili, portando a qualificare il principio personalista come uno “scudo” a tutela della dignità umana. In tale senso la tutela della persona e la tutela della dignità finiscono per rappresentare le due facce della medaglia, dove la protezione della dignità causa l’invulnerabilità dei diritti della persona e, di conseguenza, l’invulnerabilità della persona.³⁴¹ Un riferimento alla “dignità” è nell’art. 3, comma 1 Cost. che parla di “pari dignità sociale”, fungendo da ponte tra il principio di dignità e quello di eguaglianza. Il riconoscimento fatto da tale articolo è stato inteso come una proiezione del valore paritario della dignità umana su tutti i rapporti riferibili ai cittadini, e come corollario della libertà e dell’eguaglianza di tutti, considerati come presupposti per il pieno sviluppo della persona, riconoscendo ad ogni individuo la sua unicità.³⁴² Ma lo sviluppo della persona richiede l’attivazione di una responsabilità collettiva, al fine di rimuovere gli ostacoli che limitino di fatto “la libertà e l’eguaglianza tra i cittadini”,³⁴³ portando la tutela della pari dignità sociale ad essere un presupposto per la realizzazione dell’eguaglianza sostanziale, e facendo dialogare i due commi dell’art. 3 Cost. In tale panorama l’art. 3, comma 2 Cost. funge da “clausola di aggiornamento automatico” dei compiti redistributivi della Repubblica, portando ad un’interpretazione dell’art. 38 Cost. maggiormente estensiva, in grado di ampliare l’area di garanzia dello *ius existantiae* aldilà di

³⁴¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 86.

³⁴² F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 87.

³⁴³ V. CASAMASSIMA, – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 120.

quella frutto della scrittura selettiva.³⁴⁴ Tale concezione conduce a dare una valenza inclusiva ai termini “lavoro” e “lavoratori”, portando a considerare il “cittadino” e il “lavoratore” come un medesimo soggetto, ovvero colui titolare sia del “diritto a partecipare effettivamente all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, che del “dovere di svolgere un’attività o una funzione”.³⁴⁵ L’art. 3, comma 2 Cost. incide anche sul modello di “sicurezza sociale” ex art. 38 Cost., ponendo la doverosità dell’introduzione di schemi ispirati alla solidarietà generale per garantire universalmente lo *ius existentiae*,³⁴⁶ precludendo la lettura ristretta degli articoli della “Costituzione economica” (in particolare l’art. 38 Cost.).

La presenza dello *ius existentiae* è stata anche affermata dalla Consulta,³⁴⁷ la quale ha inoltre precisato che lo *status* di “cittadinanza” rilevante non sia quella di “cittadinanza italiana” che spetta per *ius sanguinis*, ma sia una qualifica riconosciuta a chiunque risiede sul territorio italiano, anche se apolide o straniero, e concorra al progresso del Paese per mezzo della sua attività o funzione, partecipando così all’organizzazione economica e sociale del Paese.³⁴⁸

§ 2.11 - Il reddito di base come strumento costituzionalmente necessario? Tesi e conseguenze

L’aver affermato l’esistenza dello *ius existentiae* nel nostro ordinamento, causa la necessità di

³⁴⁴ V. CASAMASSIMA, – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 120.

³⁴⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 128-129.

³⁴⁶ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 88.

³⁴⁷ Corte costituzionale, Sent. 15 gennaio 2010, n. 10.

³⁴⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 130-131.

predisporre misure volte a garantirlo, valutando la natura del vincolo che grava sul legislatore ordinario, dal momento che i diritti sociali sono annoverati tra i “diritti positivi a prestazioni pubbliche”.³⁴⁹ L’aver annoverato da parte della Costituzione tra i diritti fondamentali anche i diritti sociali, obbliga il legislatore a predisporre misure per attuarli, dove la lettura sistematica dell’art. 38 Cost., coordinato con i principi di eguaglianza e solidarietà, porta a considerare l’art. 38 Cost. una norma a “contenuto aperto”, che richiede al legislatore di realizzare l’obiettivo della liberazione dal bisogno, lasciandolo libero di decidere lo strumento da adottare. Tale aspetto conduce a ritenere che misure volte a realizzare lo scopo, pur discostandosi dal dato letterale (basato sulla dialettica previdenza/assistenza), non siano da considerare *contra legem*,³⁵⁰ seppur con una distinzione tra reddito minimo garantito e reddito di base. Il primo, in quanto finalizzato a liberare dal bisogno solamente le persone in situazione di fragilità economica e sociale, è da considerare *secundum constitutionem*, purché la “condizionalità” non venga concepita nella logica *do ut des*, ma come misura di promozione ed inserimento sociale. Il reddito di base invece, rappresenterebbe un livello di protezione ulteriore rispetto a quello preteso dalla Costituzione, portando ad un’estensione della tutela *praeter constitutionem*,³⁵¹ seppur alcuni sostengano che i connotati dell’“universalità” e dell’“incondizionalità” mal si concilino con i principi del nostro ordinamento.³⁵² Nel caso in cui la scelta di una misura universale causasse l’abbassamento del *quantum* erogato sotto la soglia del “mantenimento”, la misura diverrebbe *contra*

³⁴⁹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 90.

³⁵⁰ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 83-84.

³⁵¹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 17 ss.

³⁵² F. SCUTO, *op. cit.*, pp. 162-163.

constitutionem, perché i soggetti più bisognosi verrebbero privati delle risorse necessarie a garantirgli un'esistenza libera e dignitosa.³⁵³

L'aver affermato l'idoneità del reddito di base a garantire lo *ius existentiae*, conduce a qualificarlo come mezzo "costituzionalmente necessario", respingendo l'idea che sia anche a "contenuto costituzionalmente vincolato", in quanto l'obiettivo fissato dalla Costituzione, ovvero quello di garantire un'esistenza libera e dignitosa, può essere realizzato anche tramite altri interventi.³⁵⁴ Inoltre, la qualificazione come mezzo "costituzionalmente necessario", non fa sorgere in capo ai soggetti un diritto al reddito di base, in quanto è il diritto all'esistenza quello da attuare, e quindi, il reddito di base non è nuovo diritto, ma è un "nuovo mezzo", costituzionalmente necessario, volto a tutelare lo *ius existentiae*.³⁵⁵

Qualora il legislatore sia inadempiente del suo obbligo a porre misure volte a tutelare lo *ius existentiae*, data la natura di diritto sociale, si palesano le difficoltà legate alla giustiziabilità dei diritti sociali a fronte di un legislatore inadempiente. Infatti, la discrezionalità del legislatore circa la scelta delle specifiche misure con cui concretizzare le situazioni soggettive, conduce ad una distinzione: se il diritto sociale non ha ottenuto nessuna attuazione per via legislativa, anche la Corte costituzionale rimane di fatto impotente, mentre se il legislatore è intervenuto, la Consulta può rafforzarne il contenuto e/o vigilare sull'attuazione del testo.³⁵⁶

La soluzione a questo problema risiede nell'uso delle sentenze manipolative da parte della Corte costituzionale, con cui censurare/estendere il testo del legislatore, per dotarlo almeno

³⁵³ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 96.

³⁵⁴ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 96.

³⁵⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 241 ss.

³⁵⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 244.

del contenuto minimo essenziale, ma aprendo alla problematica dell'uso di "sentenze che costano", oltre al fatto che alcuni sottolineano che tale *modus operandi* sia inadeguato rispetto ad una misura come il reddito di base. Infatti, mancherebbe una giusta ponderazione circa l'equilibrio da adottare rispetto agli eterogenei interessi in gioco, conducendo ad una misura che in vari aspetti rischierebbe di rimanere senza un'adeguata regolamentazione.³⁵⁷

La qualificazione del reddito di base come strumento costituzionalmente necessario, incontra le critiche della dottrina che sottolinea come tale mezzo sia in contrasto con la centralità del lavoro sancita in costituzione, ritenendolo un istituto non imposto.³⁵⁸ Basandosi su un'interpretazione restrittiva dell'art. 38 Cost., alla luce anche del dibattito dell'Assemblea costituente in cui misure universali furono escluse,³⁵⁹ si rifugge dall'idea di considerare "cittadino" e "lavoratore" come concetti con medesimo significato, non riconoscendo benefici assistenziali a favore di soggetti che disoccupati senza colpa, si trovino in una situazione di deprivazione materiale. Tale concezione esclude che lo Stato sia chiamato a dover pagare una somma a "titolo di risarcimento per mancato procurato lavoro" a favore del disoccupato, in quanto il riferimento al lavoro *ex art. 4 comma 1 Cost.*, pone in capo alla Repubblica il dovere di creare le condizioni per il pieno impiego, e non un diritto direttamente azionabile dai singoli, escludendo così il dovere dello Stato di erogare una somma monetaria equivalente a

³⁵⁷ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 99-100.

³⁵⁸ M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e reddito in una prospettiva costituzionale*, in *Le riforme del diritto del lavoro*, a cura di M.P. IADICICCO - V. NUZZO, Napoli, 2016, pp. 195 ss.

³⁵⁹ M. FERRARESI, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, p. 13.

titolo compensativo.³⁶⁰ Inoltre, si sottolinea che “reddito” e “lavoro” non sono né fungibili né equivalenti nel quadro costituzionale, in quanto solo al lavoro la Costituzione ha attribuito una funzione primaria, aspetto che giustificherebbe l’adozione di misure a sostegno del reddito in modo non strutturale, e da ridimensionare in caso di congiuntura economica positiva.³⁶¹ Sulla base di tali argomenti, una parte della dottrina sostiene la necessità di rilanciare il “lavoro di cittadinanza”, come strumento per “ricostituzionalizzare”, il diritto al lavoro, con interventi delle istituzioni focalizzati a garantire il lavoro, e non il reddito,³⁶² perché è “il reddito da lavoro a garantire un’esistenza dignitosa”.³⁶³ Infatti, il reddito di base è visto da alcuni come una sorta di accettazione dello *status quo*, configurandosi come una “compensazione *ex post*” dei disagi dovuti alla mancanza del lavoro, e non come “promozione *ex ante*” del lavoro.³⁶⁴

In conclusione, c’è anche chi sostiene una posizione di compromesso, affermando che misure di sostegno al reddito e lavoro di cittadinanza possono coesistere, ma attribuendo al “valore del lavoro un’importanza maggiore rispetto al reddito”.³⁶⁵ Tale ottica apre a misure di reddito minimo finalizzate al reinserimento al lavoro per perseguire l’obiettivo della piena occupazione, con una concezione che è quella che ispira i Trattati europei e il *Pillar*.³⁶⁶

³⁶⁰ M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 8.

³⁶¹ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 162.

³⁶² M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 199.

³⁶³ G. LUNGHINI, *Reddito sì, ma da lavoro*, in *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, a cura di C. GNESUTTA, *Sbilanciamoci.info*, p. 68.

³⁶⁴ L. PENNACCHI, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, in *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, a cura di C. GNESUTTA, *Sbilanciamoci.info*, p. 63.

³⁶⁵ S. FAROLFI, *Prima il lavoro. Intervista a Luciano Gallino*, in *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, a cura di C. GNESUTTA, *Sbilanciamoci.info*, pp. 59-60.

³⁶⁶ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 163.

CAPITOLO III

REDDITO DI BASE E REDDITO MINIMO GARANTITO: DALLA TEORIA ALL'APPLICAZIONE

§ 3.1 - Il reddito di base: l'Alaska ed alcune sperimentazioni

L'Alaska è l'unico paese con un reddito di base totalmente incondizionato e universale, seppur con un importo al di sotto del “minimo vitale”. Tale misura è stata istituita nel 1976 grazie ad un emendamento costituzionale, con cui si sono costituiti il “Fondo Permanente dell'Alaska” (*Alaska Permanent Fund*) ed il pagamento di un relativo dividendo annuale per tutti i cittadini, con un ammontare proporzionato al numero di anni di residenza nello Stato.³⁶⁷

La Corte Suprema ha censurato tale istituto sostenendo che la differenziazione dell'importo, alla luce della durata della residenza, ledesse la clausola di egual tutela, causando una discriminazione nei confronti dei cittadini americani emigranti dagli altri Stati.³⁶⁸ Il sistema venne ricalibrato, entrando in vigore nel 1982, sancendo il pagamento di un dividendo di importo uguale per tutti i soggetti residenti da almeno un anno in Alaska.³⁶⁹ Le risorse per l'erogazione dei dividendi provengono dal “Fondo Permanente”, in cui affluiscono le *royalties* del petrolio e del gas, ed i soggetti beneficiari sono ritenuti idonei a ricevere tale

³⁶⁷ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017, p. 154.

³⁶⁸ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 154.

³⁶⁹ C. TRIPODINA, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 15, Nota 25.

misura perché considerati proprietari di parte delle risorse statali. Il *quantum* del dividendo è calibrato sulla media quinquennale dei proventi del “Fondo Permanente”, che è organizzato come un portafoglio internazionale per permettere l’assorbimento delle fluttuazioni dell’economia locale.³⁷⁰ Tale struttura del dividendo ne causa una mutazione annuale dell’importo,³⁷¹ il quale non è mai stato sufficiente a coprire i bisogni primari, con ammontare massimo arrivato al 20% della soglia di povertà individuale degli Stati Uniti, non superando mai il 4% del PIL pro capite.³⁷²

A fianco dell’esperienza dell’Alaska, difficilmente esportabile a causa dei motivi che hanno comportato la costituzione del “Fondo” e per il particolare contesto geografico,³⁷³ si sono nel tempo susseguite sperimentazioni in diversi paesi volte a valutare la fattibilità e l’impatto del reddito di base, dove quella finlandese è una delle più seguite a livello accademico.

In Finlandia nel biennio 2017-2019, un campione di 2000 persone scelte casualmente tra soggetti disoccupati di età compresa tra i 25 e 58 anni, hanno beneficiato dell’erogazione di un reddito di base di 560 euro mensili. Il programma, monitorato dall’agenzia governativa KELA, è iniziato nel gennaio 2017 e terminato il 31 dicembre 2018, col fine di valutare se tale misura avrebbe potuto rilanciare l’occupazione.³⁷⁴ Dalle prime analisi diffuse, risulta che tale strumento non ha disincentivato il lavoro ed ha anche migliorato il benessere dei

³⁷⁰ P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 154.

³⁷¹ L’ammontare del dividendo per il 2018 è stato di 1600 \$; Vedi <https://pfd.alaska.gov/>.

³⁷² P. VAN PARIJS – Y. VANDERBORGHT, *op. cit.*, p. 155.

³⁷³ S. TOSO, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 4/2018, Bologna, p. 732.

³⁷⁴ A. ROMANO – A. ZITELLI, *Il Reddito di base è una cosa seria. Disuguaglianze, qualità della vita, robot: immaginare una società diversa*, in <https://storie.valigiablu.it/reddito-di-base/>, p. 33.

partecipanti, oltre che lo stato di salute da loro percepito.³⁷⁵

§ 3.2 - Il reddito minimo garantito: uno sguardo generale

Come visto nel capitolo precedente, il tema del reddito minimo ha nel tempo assunto un ruolo sempre più importante nella concezione europea, seppur le istituzioni dell'Unione non abbiano la potestà di dettare una disciplina unitaria e vincolante per gli Stati membri in materia di servizi sociali. Da tale situazione, consegue l'assenza di un unico modello sociale europeo comune per gli Stati.³⁷⁶

La presenza di vari modelli statali porta a forme di reddito minimo garantito che si differenziano sotto vari aspetti, tra cui: l'area dei beneficiari; il finanziamento; le modalità di accesso; la prova dei mezzi; l'importo della misura; gli elementi che compongono il mezzo; la durata e le condizioni di mantenimento della misura; i livelli istituzionali coinvolti.³⁷⁷

Nonostante le distinzioni, l'elemento che permette di classificare una misura come reddito minimo garantito è la logica di "universalità selettiva" volta a proteggere tutti i cittadini dalla situazione di bisogno.³⁷⁸ In Italia, dopo una lunga latitanza, col d.lgs. 15 settembre 2017 n. 147 è stato introdotto uno strumento classificabile come reddito minimo garantito, a differenza di altri paesi europei dotatisi ben prima di misure classificabili in tal modo.

³⁷⁵ BIN ITALIA, *Finlandia: interessanti i primi risultati della sperimentazione del reddito di base*, <https://www.bin-italia.org/finlandia-interessanti-primi-risultati-della-sperimentazione-del-reddito-base>, p. 1 ss.

³⁷⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 173.

³⁷⁷ C. TRIPODINA, *op. cit.*, pp. 175 ss.

³⁷⁸ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 182.

3.2.1 - L'esperienza tedesca

In Germania la figura del reddito minimo è stata introdotta dal 1° gennaio 2005 dalla c.d. riforma *Hartz IV*, sotto il nome di *Arbeitslosengeld II* (ALG II). Tale misura opera in seconda battuta rispetto all'*Arbeitslosengeld I* (l'indennità di disoccupazione), perché solamente una volta esaurita la durata dell'indennità di disoccupazione (dai 6 ai 24 mesi), il disoccupato può accedere al sussidio.³⁷⁹ L' ALG II è a carico della fiscalità generale, col fine di garantire “una vita conforme alla dignità umana” a chi cerca un lavoro, nel rispetto del principio di condizionalità (il beneficiario deve svolgere attività per inserirsi nel mercato del lavoro).³⁸⁰

Per ottenere l'*Arbeitslosengeld II*, il soggetto deve soddisfare due requisiti: possedere la “capacità di guadagno” e trovarsi in una “situazione di bisogno”. È considerato “capace di guadagno” chi non è impossibilitato, per malattia o *handicap*, ad essere attivo per almeno tre ore al giorno secondo le condizioni del mercato del lavoro. È in “situazione di bisogno” chi ha almeno 15 anni, non abbia ancora l'età di accesso alla pensione di vecchiaia e non possa sostenere se stesso e gli altri soggetti a suo carico con mezzi e forze proprie³⁸¹ (non facendo reddito rilevante al fine della concessione del beneficio, quello proveniente dagli altri aiuti erogati dal *welfare* tedesco).³⁸² È anche richiesta la residenza abituale nella Repubblica federale di Germania, escludendo dalla misura chi non abbia tale residenza e gli stranieri: che

³⁷⁹ V. FERRANTE, *Tutela contro la disoccupazione e contrasto alla povertà nell'esperienza comparata*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, p. 88.

³⁸⁰ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 88.

³⁸¹ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 89.

³⁸² N. CARELLA, *Il welfare tedesco: come conservare e valorizzare le differenze tra classi sociali*, <https://www.bin-italia.org/welfare-tedesco-conservare-valorizzare-le-differenze-classi-sociali/>, p. 4.

non hanno diritto ad un permesso di lavoro; il cui reddito serve solamente per svolgere una ricerca che si prolunghi oltre i sei mesi; che non abbiano lavorato in Germania per almeno un anno; che sono in Germania da meno di tre mesi e senza reddito.³⁸³

La misura è riconosciuta ed erogata dai *Job center*, e si compone di una prestazione monetaria (*Ragelleistung*), a cui si affiancano importi adeguati per l'alloggio e il riscaldamento, considerando la composizione familiare.³⁸⁴ L'ammontare del contributo è 418 € per ogni componente del nucleo beneficiario e di 240-296 € per ogni minore a carico. A questo importo si sottrae il reddito del nucleo salvo la c.d. "quota di tutela" di 175 € mensili per ogni soggetto maggiorenne, ed alla somma così ottenuta, si aggiunge un contributo massimo di 460 € per spese di affitto e riscaldamento. A tale entità, si affiancano servizi ed aiuti *una tantum* previsti dal sistema di sicurezza sociale,³⁸⁵ ed il compagno/a convivente del precettore riceve il "beneficio sociale" (*Sozialgeld*) che ha lo stesso *quantum* monetario dell' ALG II.³⁸⁶

In quanto beneficio basato sullo stato di bisogno non ha una durata massima, ma l'erogazione è rinnovata ogni sei mesi. Di conseguenza, se il disoccupato non presenta la domanda ogni sei mesi, perderà l'aiuto perché lo stato di bisogno si presume venuto meno.³⁸⁷

L'erogazione non preclude al soggetto di svolgere attività con cui incamerare del reddito, purché proveniente da *Mini-job*³⁸⁸ o da un'attività non sufficientemente remunerata. In questi

³⁸³ N. CARELLA, *op. cit.*, p. 4.

³⁸⁴ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 88.

³⁸⁵ N. CARELLA, *op. cit.*, p. 5.

³⁸⁶ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 89.

³⁸⁷ N. CARELLA, *op. cit.*, p. 4.

³⁸⁸ Forme di contrattualizzazione per lavori occasionali a tassazione agevolata. Ogni lavoro con un salario inferiore ai 450 euro mensili è considerato Mini Job. Su questi contratti l'intera tassazione, i contributi, la copertura sanitaria sono a carico del lavoratore e non, come per tutti gli altri contratti tedeschi, divisi tra datore di

casi l'*Arbeitslosengeld II* opera a titolo di integrazione, riducendo il vantaggio economico per chi lavora meno di 15 ore a settimana a circa 100 € al mese.³⁸⁹

Il beneficiario deve sottoscrivere col *Job center* un contratto con cui assume l'obbligo di svolgere percorsi di formazione ed inserimento nel mercato del lavoro, con l'applicazione di sanzioni differenti in caso di inadempimento. Le "grandi sanzioni" sono usate per le violazioni poste nella prima parte del semestre, e causano una decurtazione del 30% dell'importo l'una, ma si perderà il diritto all'assegno alla terza applicazione. Le "piccole sanzioni" sono inflitte per la mancata presenza agli appuntamenti con il *Job center* oppure per non aver comunicato tempestivamente la variazione della situazione lavorativa, causando una riduzione temporanea dell'assegno del 10%.³⁹⁰ Qualora il destinatario incorra in una "situazione di volontaria e persistente dipendenza dall'ALG II", come nel caso in cui non accetti un impiego propostogli dal *Job center* invocando una motivazione soggettiva (bassa retribuzione, condizioni di lavoro frustranti, etc.), oppure rifiuti un *Mini-job* mentre è erogata la misura, può essere marchiato come "soggetto antisociale".³⁹¹ Se il tribunale convalida la dichiarazione, in capo al soggetto sorge l'obbligo, una volta percepito lo stipendio, di restituire il *quantum* ottenuto in forza del sussidio. Questa novità del 2016, è criticata da chi afferma che il sussidio è stato trasformato in un "debito" rispetto allo Stato, capace di far

lavoro e lavoratore.

³⁸⁹ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 89.

³⁹⁰ N. CARELLA, *op. cit.*, p. 6.

³⁹¹ BIN ITALIA, *Germania cambia il sussidio disoccupazione. Chi lo riceve diventa "debitore" e rischia sanzioni*, <https://www.bin-italia.org/germania-cambia-sussidio-disoccupazione-lo-riceve-diventa-debitore-rischia-sanzioni/>, p. 2.

ricadere nella situazione di bisogno chi era riuscito ad uscirvi, trovando un lavoro.³⁹²

3.2.2 - L'esperienza francese (cenni)

Il *Revenu de solidarité active* (RSA) è stato introdotto in Francia nel 2007, andando ad affiancare e poi a sostituire, il *Revenu minimum d'insertion*. È una forma di reddito minimo garantito con due tipologie di intervento: “RSA *socle*” e “RSA *prime d'activité*”.

La prima costituisce un “livello base”, venendo erogata a tutti i soggetti privi di reddito sufficiente e che abbiano almeno 18 anni. Consiste in un aiuto economico, graduato a seconda delle condizioni familiari, il cui importo è pari alla differenza fra i redditi familiari ed il “montante forfettario” stabilito annualmente.³⁹³ Per poterne beneficiare, è necessaria la residenza in Francia, elemento che per i soggetti stranieri, deve sussistere da almeno 5 anni. L'aiuto ammonta a 524,68 € mensili per una persona sola, disoccupata e priva di ogni altro reddito, somma che si innalza per un gruppo familiare di due persone a 770,82 € ed a 924,99 € per un gruppo di tre. L'importo è rivalutato ogni gennaio, considerando l'incremento del costo della vita, ma da tale entità, si dovranno dedurre le pensioni alimentari e una parte percentuale di altri redditi.³⁹⁴ Il finanziamento di tale mezzo è a carico dei Dipartimenti.

“RSA *prime d'activité*” è stato introdotto con la legge finanziaria 2016–2017, per rispondere alla scarsa diffusione del “RSA *socle*” e per armonizzare e semplificare i vari trattamenti minimi, con un istituto che grava sulla fiscalità generale. Tale mezzo opera come integrazione

³⁹² N. CARELLA, *op. cit.*, p. 7.

³⁹³ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 90.

³⁹⁴ V. FERRANTE, *op. cit.*, pp. 91-92.

per chi, pur lavorando, ha un reddito inferiore ai limiti fissati dal “montante forfettario”, ma solo una parte del reddito da lavoro sarà considerato nel calcolo, in modo da incentivare il nucleo familiare beneficiario ad incrementare il proprio reddito.³⁹⁵ Come la precedente misura, operano i medesimi requisiti legati alla residenza.

Il sistema RSA è dotato di previsioni volte a creare condizioni economiche differenziate, in modo da evitare che per i lavoratori subordinati venga superato l’importo mensile di 1.500 € netti al mese, per i commercianti un fatturato mensile superiore di 6.850 € e per i liberi professionisti una somma fra i 898,83 € e 2.742 € netti al mese.³⁹⁶

3.2.3 - L’esperienza inglese (cenni)

Il sistema inglese si basa su due interventi: il “*Jobseekers allowance*” (JSA) e l’“*Universal credit*”, quest’ultimo destinato a sostituire il JSA basato sul reddito.

Nel sistema JSA, sono presente 2 misure: il “*Contribution based JSA*” (CB-JSA) di matrice assicurativa, e l’“*Income based JSA*” (IB-JSA) che consiste in una indennità finalizzata all’attivazione lavorativa sottoposta al *means test*,³⁹⁷ classificabile come reddito minimo.

L’“*Income based JSA*” è riconosciuto al soggetto (anche *under 18* a date condizioni) che soddisfi dei requisiti, ovvero: lavori meno di 16 ore a settimana; abbia un partner che non superi la media di 24 ore di lavoro settimanale; non abbia risparmi per una somma superiore a

³⁹⁵ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 91.

³⁹⁶ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 92.

³⁹⁷ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 93.

16.000 £.³⁹⁸ Ne ha diritto chi risieda in Gran Bretagna, non superi l'età pensionabile, non sia studente a tempo pieno e stia cercando attivamente lavoro (non rilevano attività lavorative inferiori a 16 ore), ma sono esclusi i disoccupati per malattia o handicap, perché sottoposti a programmi *ad-hoc*.³⁹⁹

Una volta presentata la richiesta, il *Job center Plus* fissa un'intervista in cui l'operatore effettua una valutazione proponendo un accordo da sottoscrivere, in cui sono indicate le attività a cui è tenuto il richiedente, dovendo successivamente provare di averle svolte.⁴⁰⁰ Il beneficiario deve comunicare le variazioni della sua situazione lavorativa, pena il vedersi applicate sanzioni. La misura è destinata ad esser sostituita dal c.d. "*Universal credit*".

L'*Universal credit* è un beneficio economico, sottoposto al *means test*, riconosciuto ai disoccupati e a chi abbia un basso reddito complessivo. Il *quantum* dipende della situazione individuale considerando: la presenza di prole; la presenza di una condizione di disabilità o di una condizione di salute che impedisca di lavorare; la condizione economica precaria che richiede un sostegno per i costi di alloggio, con importo massimo di 277,09 £. L'aiuto consiste in una "misura base", con ammontare diverso a seconda se il destinatario sia una persona *singole* o una coppia, e se l'età di tale/i soggetto/i sia pari o inferiore ai 25 anni. A questa somma si affianca un importo supplementare se: vi siano figli; il soggetto ha una riduzione della capacità lavorativa dovuta a disabilità; vi sia la necessità di alleviare il soggetto dal peso delle spese per l'alloggio.⁴⁰¹ Se l'erogazione riguarda un soggetto che incameri redditi da

³⁹⁸ V. FERRANTE, *op. cit.*, pp. 93-94.

³⁹⁹ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 94.

⁴⁰⁰ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 95.

⁴⁰¹ V. FERRANTE, *op. cit.*, p. 96.

lavoro, l'importo sarà ridotto di 63 *pence* per ogni sterlina guadagnata, permettendo di cumulare reddito e beneficio. Se il reddito individuale però in questo modo supera la soglia di povertà, viene meno il diritto all'*Universal credit*, che però risorgerà nel caso la situazione di bisogno si ripresenti.⁴⁰²

§ 3.3 - Il reddito minimo di inserimento (RMI)

L'assenza di una misura basata sulla sola presenza del bisogno economico, ha per lungo tempo caratterizzato il sistema di sicurezza sociale italiano. Tale aspetto è stato denunciato per la prima volta nella Relazione finale dalla "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" (c.d. Commissione Onofri) istituita con d.p.c. 14 gennaio 1997.⁴⁰³ Nel documento, per risolvere questa problematica, è stata proposta l'istituzione di un "reddito minimo vitale",⁴⁰⁴ rivolto ad ogni individuo in condizione di bisogno, per farlo uscire da tale situazione tramite un aiuto composto da un sostegno economico e dall'offerta di opportunità e servizi. Questo istituto era pensato per le fasce più deboli della società, cioè chi aveva risorse inferiori ad una soglia, che la Commissione individua indicativamente tra il 50 e il 60% del reddito medio procapite, integrata dall'uso di scale di equivalenza in modo da modulare l'importo considerando la composizione del nucleo

⁴⁰² V. FERRANTE, *op. cit.*, pp. 96-97.

⁴⁰³ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 194.

⁴⁰⁴ M. ALTIMARI, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, p. 108.

familiare.⁴⁰⁵ L'impianto lavoristico dell'istituto era finalizzato ad evitare la c.d. "trappola della povertà", perché mirato al reinserimento del soggetto maggiorenne nel mercato del lavoro, con un'erogazione limitata nel tempo e responsabilizzando il beneficiario tramite l'imposizione della ricerca di un'occupazione, l'obbligo di rendersi disponibile ad accettare offerte di lavoro e di partecipare a lavori socialmente utili o a programmi di formazione.⁴⁰⁶ Nella Relazione, si sottolinea la necessità della "collaborazione delle comunità locali, in primo luogo i Comuni", attribuendogli compiti di gestione (data la prossimità di tale livello istituzionale rispetto ai cittadini). Si afferma anche la necessità di integrare la misura con "politiche assistenziali locali" e con "politiche attive del mercato del lavoro".⁴⁰⁷

Il legislatore ha fatto sue le valutazioni emerse dalla Relazione della Commissione Onofri, e con la L. Finanziaria 1998 e il successivo d.lgs. 18 giugno 1998 n. 237 ha introdotto, in via sperimentale, il "Reddito minimo di inserimento" (RMI), definendolo *ex art 1, comma 1* "misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli".⁴⁰⁸ Tale strumento era pensato per agire sia come argine alla povertà, sia sulle meccaniche del mercato del lavoro, subordinando l'erogazione alla partecipazione dei soggetti in età lavorativa non occupati ed abili al lavoro, a corsi di formazione e/o studio o

⁴⁰⁵ COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, pp. 99-100.

⁴⁰⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 195.

⁴⁰⁷ COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *op. cit.*, pp. 101-102.

⁴⁰⁸ M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 109.

allo svolgimento di un'attività lavorativa.⁴⁰⁹ Vi potevano accedere i soggetti privi di reddito, o con un reddito inferiore alla soglia di povertà (fissata a L. 500.000 per una persona che vive sola, ed innalzata, seguendo scale di equivalenza, in caso di nucleo familiare composto da più soggetti), dove il *means test* verteva sulla somma dei redditi familiari.⁴¹⁰ Potevano presentare la domanda di ammissione coloro che, dalla data di entrata in vigore del decreto, avessero già maturato il requisito della residenza legale di almeno 12 mesi nel Comune in cui veniva fatta la sperimentazione, elemento che si innalzava ad almeno 3 anni in caso di cittadini extracomunitari o apolidi.⁴¹¹ La misura era erogata per un anno con la possibilità di rinnovo, previa verifica dei requisiti, ed il *quantum* della prestazione monetaria consisteva nella differenza tra la soglia di povertà e il reddito mensile percepito. All'aiuto monetario, si affiancavano interventi volti a favorire l'integrazione sociale dei singoli e della loro famiglia, con programmi personalizzati elaborati dai Comuni rivolti ai tutti i componenti del nucleo.⁴¹²

La sperimentazione registrò un esito positivo circa gli aspetti sostanziali e procedurali, ma anche elementi negativi,⁴¹³ a causa di “fattori di criticità” tra cui: il coinvolgimento di pochi Comuni (escludendo le Province e Regioni), e la mancanza di una dotazione e di un monitoraggio adeguato da parte degli enti.

Circa il primo aspetto, nel biennio 1999-2000 i Comuni coinvolti furono 39, coinvolgendone altri 267 nei 2 bienni successivi, facenti parte di aree territoriali individuate con un apposito

⁴⁰⁹ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, p. 127.

⁴¹⁰ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 198.

⁴¹¹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 198.

⁴¹² C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 199.

⁴¹³ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 201.

decreto del Ministero per la solidarietà sociale. Era necessario che fossero i Comuni a fare la richiesta di partecipazione, dovendo anche finanziare in parte la misura, in quanto questa gravava per il 90% sul “Fondo per le politiche sociali” nel limite delle risorse preordinate a tale scopo, e per il 10% sulle amministrazioni che si erano offerte di fare la sperimentazione. Inoltre i Comuni dovevano farsi carico anche dei costi per la gestione dei programmi personalizzati.⁴¹⁴ Circa il secondo aspetto, le problematiche furono dovute alla difficoltà di valutare la veridicità delle dichiarazioni dei redditi presentate, ed al tempo necessario per svolgere queste indagini da parte dei Comuni, dall’Agenzia delle Entrate e dall’INPS, che causava spesso la sospensione delle graduatorie definitive, con il conseguente ritardo nell’inizio dell’erogazione.⁴¹⁵

Con la L. 8 novembre 2000 n. 328 si terminò la fase sperimentale, sancendo l’estensione del RMI a tutto il territorio, identificandolo come “misura di contrasto alla povertà” e qualificandolo come “livello essenziale delle prestazioni sociali”. Tale atto rinviò ad un successivo intervento legislativo per identificare le modalità, i termini e le risorse di tale strumento,⁴¹⁶ ma il provvedimento non vide mai la luce a causa dell’abbandono dell’idea di una misura a livello nazionale.⁴¹⁷

⁴¹⁴ M. ALTIMARI, *op. cit.*, pp. 109-110.

⁴¹⁵ E. MONTICELLI, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2/2017, <https://www.osservatorioaic.it/it/>, pp. 3-4.

⁴¹⁶ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 202.

⁴¹⁷ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 127.

§ 3.4 - Il reddito di ultima istanza (RUI)

Nel “Patto per l’Italia” del luglio 2002, il giudizio del Governo e delle parti sociali dell’esperienza pregressa non fu positivo, affermando l’impraticabilità di una misura disciplinata a livello statale data l’eterogeneità delle condizioni delle varie aree territoriali, optando per programmi regolati a livello regionale, attribuendo allo Stato un ruolo di mero controllo e coordinamento.⁴¹⁸ Questa concezione è stata ribadita nel “Libro bianco sul welfare” del febbraio 2003, in cui compare per la prima volta la locuzione “Reddito di ultima istanza” (RUI). Nel documento è stato specificato che questo dovesse essere realizzato e cofinanziato in modo coordinato con il livello regionale e locale, con programmi in cui si distinguesse tra carenze reddituali dovute a mancanza di opportunità lavorative e carenze tipiche dalle fragilità e marginalità sociali.⁴¹⁹ La misura è stata introdotta con la L. 24 dicembre 2003 n. 350, definita “strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro”,⁴²⁰ e prevedendo un cofinanziamento dello Stato e delle Regioni con un contributo di solidarietà sulle “pensioni d’oro”.⁴²¹ Ma questo istituto è rimasto inattuato perché censurato dalla Corte costituzionale, per violazione del riparto delle competenze nell’ambito delle materie dei servizi sociali e dell’istruzione indicate nel nuovo titolo V della Costituzione.⁴²²

⁴¹⁸ M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 110.

⁴¹⁹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 203.

⁴²⁰ L. 24 dicembre 2003 n. 350, art. 3 comma 101.

⁴²¹ M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 110.

⁴²² M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 111.

Nella Sentenza del 29 dicembre 2004 n. 423, la Corte ha dichiarato violata la competenza residuale delle Regioni da parte del legislatore statale, sottolineando che il RUI, in quanto destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale, “costituisca una misura assistenziale riconducibile alla materia ‘servizi sociali’ di competenza legislativa delle Regioni”, ed escludendo la qualificazione di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale *ex art. 117 Cost., secondo comma, lettera m)*”.⁴²³ La Consulta sottolinea la presenza nel testo di vincoli di accesso che hanno compresso in modo illegittimo la sfera di competenza del legislatore regionale. Con questa pronuncia, si è aperta la stagione degli interventi regionali, con la conseguente realizzazione di un “federalismo sociale a pelle di leopardo”, dove gli interventi per fronteggiare le situazioni di povertà sono stati rimessi alla sensibilità e alla disponibilità economica delle singole Regioni.⁴²⁴

§ 3.5 - La legislazione regionale (specialmente la L. Regione Lazio 20 marzo 2009, n. 4)

Il fallimento del RMI e la dichiarazione di incostituzionalità del RUI, hanno portato le Regioni a prendere l’iniziativa per istituire forme di sostegno al reddito, in forza della titolarità *ex art. 117 Cost.* in materia di politiche sociali, assistenza e servizi sociali, a cui si

⁴²³ Corte costituzionale, Sent. 29 dicembre 2004, n. 423.

⁴²⁴ M. DE STEFANO, *Il basic income europeo negato dalle più povere regioni italiane*, in <https://www.bin-italia.org/>, p. 2.

aggiungono, a livello locale, le prestazioni di minimo vitale erogate dai Comuni.

Seppur i primi interventi risalgono a prima della riforma del titolo V (in quanto negli anni '90 la Provincia Autonoma di Trento e la Regione Valle d'Aosta si sono muniti di strumenti di tutela del reddito), uno dei primi interventi post-riforma 2001, fu la L. regionale della Campania 19 febbraio 2004, che ha istituito in via sperimentale il "Reddito di cittadinanza".

Tale strumento rimase in vigore fino al 2010, ed era concepito come un'erogazione volta ad alleviare le forme più estreme di deprivazione e marginalità sociale, venendo assegnata seguendo delle graduatorie stilate ogni anno, considerando le domande pervenute e le risorse di bilancio disponibili.⁴²⁵ Per presentare la richiesta, era necessario essere residenti da almeno 60 mesi nella Regione e vivere in un nucleo familiare con un reddito annuo inferiore a 5.000 €. La misura era costituita da un aiuto economico (350 € mensili a famiglia), a cui si affiancavano ulteriori strumenti volti a sostenere i nuclei familiari più poveri, favorendone l'inserimento sociale.⁴²⁶

La Cassazione S.U. ha qualificato il diritto alla misura campana come diritto soggettivo azionabile, pur rimanendo la prestazione di natura assistenziale. La Corte ha sostenuto che dalla legge deriverebbe questo diritto per i singoli, precludendo qualsiasi valutazione discrezionale alle pubbliche amministrazioni, abilitando queste ultime solo a verificare la presenza dei requisiti ed individuare i beneficiari sulla base delle domande presentate.⁴²⁷

⁴²⁵ L. SANTINI, *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive*, in *Quaderni reddito. Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, pp. 23-24.

⁴²⁶ M. MATARESE, *Le misure regionali di reddito minimo*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018, pp. 64-65.

⁴²⁷ Cass. Sez. Un., Sent. 9 agosto 2010, n. 18480.

L'intervento di maggior interesse perché più strutturato e avanzato, consiste nella L. regionale del Lazio 20 marzo 2009 n. 4 "Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati".⁴²⁸ Questo si caratterizza perché non configura un reddito minimo garantito solo per le famiglie degli inoccupati e disoccupati, ma anche per i soggetti che si trovano in una situazione di esclusione sociale in quanto lavoratori precari (affrontando per la prima volta la tematica dei *working poors*).⁴²⁹ Tale legge venne strutturata su dei principi fondamentali quali: il riconoscimento del diritto a percepire tale misura senza che sia necessario aver perso il lavoro; l'individualità della misura, "parametrandola" sul reddito e le esigenze di vita del singolo (non del nucleo familiare); una "condizionalità temperata", con un'erogazione che dura finché al soggetto non veniva offerta una proposta lavorativa congrua; il coinvolgimento nella gestione/controllo della misura dei livelli regionale, provinciale e locale.⁴³⁰ Il risultato è stata la creazione di un aiuto attribuito al singolo individuo, identificando 3 categorie soggettive differenti (inoccupati, disoccupati e lavoratori precariamente occupati), sganciando la garanzia del reddito da un modello strettamente *workfaristico* ed inquadrando il beneficio tra i "diritti di cittadinanza", nel rispetto art. 34 della Carta di Nizza, e artt. 2, 3, 4 e 38 della Costituzione.⁴³¹

A fianco dell'erogazione di un sostegno monetario, che *ex artt.* 3 e 4 è stabilito in misura non superiore ai 7.000 € annuali, sono previste ulteriori forme di sostegno *ex art.* 6 (per esempio

⁴²⁸ G. BRONZINI, *Il diritto ad un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017, p. 95.

⁴²⁹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 209.

⁴³⁰ R. FARANDA, *La legge della Regione Lazio sul reddito minimo: un contributo per un nuovo modello di welfare*, in *Quaderni reddito. Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, p. 4.

⁴³¹ R. FARANDA, *op. cit.*, pp. 4-5.

un contributo per l'acquisto dei libri scolastici, o per le spese di alloggio, o per la circolazione gratuita sui mezzi pubblici).⁴³²

I requisiti richiesti per accedere erano: la residenza nella regione da almeno 24 mesi al momento della presentazione della domanda; l'iscrizione nelle liste di collocamento; il reddito personale imponibile inferiore a 8.000 €; non aver maturato i requisiti pensionistici. Il reddito del nucleo familiare era considerato della Provincia solo per stilare la graduatoria, ma non al fine dell'accettazione della domanda.⁴³³

L'art. 6 stabiliva come meccanismo di decadenza il rifiuto di una proposta di impiego "congrua", cioè coerente con la formazione ricevuta, la professionalità acquisita e il salario precedentemente percepito.⁴³⁴ Accogliendo il "principio di congruità dell'impiego",⁴³⁵ si è permesso al beneficiario di rifiutare le proposte non congrue,⁴³⁶ sottraendo il disoccupato, l'inoccupato e il lavoratore precario dal ricatto di dover accettare qualsiasi lavoro.⁴³⁷

Per motivi di bilancio, l'aiuto è stato successivamente limitato solamente alla platea dei soggetti tra i 30 e i 44 anni, perché ritenuti a maggior rischio di esclusione sociale, accogliendo 5.000 richieste sulle 115.000 presentate.⁴³⁸ Infine, l'esperienza si concluse dopo il cambio di maggioranza del governo regionale nel 2010, perché non rifinanziata.⁴³⁹

Interventi più recenti si sono registrati in varie Regioni, tra cui il Friuli Venezia Giulia, la

⁴³² M. MATARESE, *op. cit.*, p. 64.

⁴³³ R. FARANDA, *op. cit.*, p. 5.

⁴³⁴ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 5.

⁴³⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 209.

⁴³⁶ L. SANTINI, *op. cit.*, p. 25.

⁴³⁷ R. FARANDA, *op. cit.*, p. 5.

⁴³⁸ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 96.

⁴³⁹ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 209.

Valle d'Aosta, la Puglia, la Sardegna, l'Emilia Romagna e la Provincia autonoma di Trento.

Con la L. regionale 10 luglio 2015 n. 15, il Friuli Venezia Giulia ha istituito la “Misura attiva di sostegno al reddito” per i nuclei residenti da almeno 24 mesi e con reddito ai fini ISEE inferiore o uguale a 6.000 €. L'aiuto consiste nell'erogazione di una somma mensile, “parametrata” secondo una scala di equivalenza alla composizione familiare, il cui importo non può superare i 540 €, per un periodo di 18 mesi, prorogabile per altri 12 mesi previa interruzione di almeno 2 mesi.⁴⁴⁰ Il beneficio è subordinato alla sottoscrizione del richiedente (estesa ai componenti del nucleo) di un accordo, che contiene il “patto di inclusione”, il quale fissa gli obblighi per il beneficiario e le cause di decadenza.⁴⁴¹ Nel 2017 il legislatore regionale ha aggiornato l'istituto in modo da coordinarlo con il ReI.

Con la L. regionale 10 novembre 2015 n. 18, la Valle d'Aosta si è dotata di un reddito minimo rivolto a tutti i soggetti (inclusi i lavoratori a rischio di esclusione sociale), che si trovino in una situazione di difficoltà economiche. È erogato ai residenti che abbiano un reddito ai fini ISEE inferiore a 6.000 €, richiedendo inoltre per i cittadini extracomunitari con permesso di lungo periodo e comunitari, la residenza in regione per almeno 24 mesi prima della presentazione della domanda e i 25 anni di età. L'ammontare del beneficio economico non può eccedere i 540 € mensili, per un massimo di 5 mesi, prorogabili per altri 3 previa sospensione di almeno 1 mese.⁴⁴² Il mezzo è subordinato all'adesione del beneficiario al “patto di inclusione” che detta gli obiettivi di inclusione sociale, formativi e di inserimento

⁴⁴⁰ M. MATARESE, *op. cit.*, pp. 68-69.

⁴⁴¹ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 73.

⁴⁴² M. MATARESE, *op. cit.*, p.71.

lavorativo, la cui violazione causa la decadenza dalla misura. Stesso effetto si ha in caso di mancata partecipazione ai programmi del patto, o se rifiutata un'offerta di lavoro congrua.⁴⁴³

Con la L. regionale 14 marzo 2016 n. 3 e successivi interventi,⁴⁴⁴ la Puglia ha introdotto il “Reddito di dignità”, costituito dall'erogazione di una misura monetaria affiancata dalla predisposizione di varie attività inquadrata all'interno di un percorso formativo e reinserimento nel mercato del lavoro. Come requisiti sono previsti: la residenza nella Regione da almeno 12 mesi; un reddito ai fini ISEE non superiore a 6.000 €; oltre a stringenti requisiti legati alla composizione del patrimonio del nucleo familiare del soggetto richiedente. L'importo della misura monetaria non può eccedere i 400 € mensili, l'erogazione è bimestrale e per un periodo massimo di 12 mesi, prorogabili per altri 12 mesi previa interruzione semestrale.⁴⁴⁵ Anche tale istituto è subordinato all'adesione di un accordo da parte del beneficiario (il patto di inclusione sociale), da cui discendono obblighi la cui inosservanza causa la decadenza dal beneficio.⁴⁴⁶ Nel 2018 è stato modificato per coordinarsi col ReI, potendo integrare quest'ultimo per un importo massimo di 600 € mensili.⁴⁴⁷

Con la L. regionale 2 agosto 2016 n. 18, la Sardegna ha introdotto il “Reddito di inclusione sociale” per i nuclei familiari residenti da almeno 24 mesi (requisito non richiesto per gli emigranti di ritorno), e con un reddito ai fini ISEE non superiore a 6.000 €. Consiste nell'erogazione di una misura monetaria “parametrata” a seconda di una scala di equivalenza,

⁴⁴³ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁴⁴ Regolamento regionale 23 giugno 2016 n. 8; Regolamento regionale 19 febbraio 2018 n. 2.

⁴⁴⁵ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 70.

⁴⁴⁶ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 74.

⁴⁴⁷ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 70.

con un importo massimo di 500 €, ed è subordinato alla stipulazione e osservanza di un “progetto di inclusione attiva”. La particolarità sta nel meccanismo di accettazione delle domande, al cui vertice vi sono le famiglie senza dimora, seguite dai nuclei di almeno 4 persone, a cui seguono le famiglie con almeno un soggetto *over-50* con figli a carico disoccupati, ed infine le coppie sposate/unite civilmente/conviventi da almeno 6 mesi e composte da soggetti *under 40*.⁴⁴⁸

Con la L. regionale 19 dicembre 2016 n. 24 e successive modifiche,⁴⁴⁹ l’Emilia Romagna ha adottato il “Reddito di solidarietà” costituito da un sostegno economico nell’ambito di un progetto di attivazione sociale ed inserimento lavorativo finalizzato a superare la situazione di difficoltà economica. Anch’esso è subordinato all’adesione da parte del beneficiario di un “progetto di attivazione sociale e di inserimento lavorativo”, la cui inosservanza causa la decadenza dal beneficio. L’istituto è stato aggiornato nel 2018 per essere coordinato col ReI, e vi possono accedere i soggetti titolari dei requisiti previsti per la misura nazionale che abbiano un reddito ai fini ISEE non superiore a 6.000 € e di cui almeno un componente del nucleo familiare sia residente nella Regione da almeno 24 mesi consecutivi.⁴⁵⁰

Con la L. provinciale 29 dicembre 2016 n. 20 e successive modifiche,⁴⁵¹ la Provincia di Trento ha adottato l’“Assegno unico provinciale” costituito da una quota finalizzata a garantire il soddisfacimento dei bisogni del nucleo familiare (che è andata a sostituire il

⁴⁴⁸ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 71.

⁴⁴⁹ L. regionale 27 dicembre 2017 n. 25; Regolamento regionale 8 giugno 2018 n. 8.

⁴⁵⁰ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 69.

⁴⁵¹ Delibera Giunta provinciale 1 settembre 2017 n. 1387; Decreto del Presidente della Provincia 12 settembre 2017 n. 15/68-Leg; Delibera Giunta provinciale 29 settembre 2017 n. 1561.

“reddito di garanzia”), affiancata da un'altra, volta a soddisfare i bisogni particolari del nucleo. L'aiuto è rivolta a chi ha un ISEE inferiore a 8.000 € annui, purché il richiedente abbia la residenza anagrafica nella Provincia da almeno 3 anni, nel decennio antecedente al momento della domanda. Inoltre, è necessario che tutti i componenti del nucleo familiare non siano in grado di svolgere attività lavorative, oppure che almeno uno possa svolgere tale attività e abbia maturato una copertura previdenziale di 3 mesi o abbia aderito, insieme agli altri componenti del nucleo, al progetto sociale in caso di sussistenza di problematiche sociali complesse.⁴⁵² Il beneficio è subordinato alla “profilazione” dei soggetti del nucleo familiare in grado di svolgere attività lavorativa, in modo da realizzare un patto di servizio personalizzato. Inoltre, se il beneficiario svolge attività lavorativa, gli è preclusa la possibilità di cessare il rapporto di lavoro per risoluzione consensuale, per dimissioni volontarie (salvo giusta causa), per licenziamento per giustificato motivo soggettivo o per giusta causa.⁴⁵³

§ 3.6 - La carta acquisti e il sostegno per l'inclusione attiva (SIA)

Dopo un periodo di silenzio, il legislatore statale è tornato ad affrontare il tema della povertà, istituendo la *Social card* con l'art. 81, comma 29 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito nella L. 6 agosto 2008 n. 133). Per la prima volta si è predisposta una carta elettronica prepagata, con lo scopo di soddisfare le esigenze alimentari e, in seconda battuta, quelle

⁴⁵² M. MATARESE, *op. cit.*, p. 68.

⁴⁵³ M. MATARESE, *op. cit.*, p. 73.

energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, istituendo anche un apposito fondo.⁴⁵⁴ Tale misura è stata giustificata dall'innalzamento del prezzo dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, predisponendo uno strumento con un importo pari a 40 € mensili, da "concedere" ai soggetti con almeno 65 anni o ai bambini con meno di 3 anni, che vivono in un nucleo familiare con reddito riconducibile all'area della povertà assoluta, ma escludendo gli stranieri anche se regolarmente residenti.⁴⁵⁵ L'istituto ha superato il vaglio della Consulta,⁴⁵⁶ ma è stato incapace di incidere in modo significativo sul tema della povertà, perché il *quantum* erogato aveva un importo modesto (a causa del sotto finanziamento del fondo), e perché i beneficiari erano stati l'1% della popolazione italiana (quantità al di sotto dei soggetti in povertà assoluta)⁴⁵⁷. Tali aspetti mostrano i limiti della *Social card* nell'arginare la povertà.⁴⁵⁸

Nel 2012 il legislatore statale ha affiancato alla *Social card* (che ha continuato ad essere erogata), una nuova carta acquisti sperimentale, il c.d. "Sostegno per l'inclusione attiva" (SIA), introdotta con l'art. 60, comma 1 d.l. 9 febbraio 2012 n. 5 (convertito dalla L. 4 aprile 2012 n. 35). La sperimentazione ha coinvolto 12 città con una popolazione residente superiore a 250.000 abitanti,⁴⁵⁹ con una dotazione iniziale di 50 milioni €, e con l'intento di estendere progressivamente a tutto il territorio nazionale questa misura di contrasto alla povertà

⁴⁵⁴ M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁵⁵ C. TRIPODINA, *op. cit.*, p. 215, nota 76.

⁴⁵⁶ Vedi § 2.7.

⁴⁵⁷ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁵⁸ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁵⁹ Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona.

assoluta.⁴⁶⁰ Tale strumento era rivolto ai nuclei familiari in condizioni economiche e lavorative di estremo disagio, in cui vi fosse almeno un soggetto minorenni, oppure un soggetto disabile (anche maggiorenne). Dalla sperimentazione si ricavarono tutti i limiti del SIA, come il fatto di essere legato ad una preesistente attività lavorativa, in quanto era richiesto che almeno un componente del nucleo provasse di aver svolto una qualsiasi attività lavorativa nei 36 mesi precedenti alla richiesta del beneficio, ponendo una barriera difficilmente superabile in un periodo di crisi economica.⁴⁶¹ Un'altra criticità è stata la differenza tra “beneficiario potenziale” (identificati dall'INPS sulla base dell'ISEE), e “beneficiario eleggibile” (sulla base delle risorse disponibili), dove l'ammontare delle risorse stanziato per la sperimentazione, permetteva di raggiungere meno del 10% dei nuclei familiari in possesso dei requisiti di idoneità. Questo aspetto ha causato un atteggiamento prudente da parte dei Comuni nella valutazione delle domande, portando a non assegnare circa il 30% dei fondi disponibili.⁴⁶² Un altro punto critico era la specificazione prevista per il cittadino comunitario o extracomunitario, in possesso di permesso di soggiorno di lungo periodo, di essere residente da almeno 12 mesi nel Comune dove veniva fatta la richiesta, ponendo una condizione confliggente rispetto alla giurisprudenza della Consulta.⁴⁶³ Un'altra problematica derivava dall'uso del criterio del “disagio lavorativo”, dato che la sperimentazione ha evidenziato che il reddito ISEE per i soggetti sotto-occupati era superiore rispetto alle soglie

⁴⁶⁰ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁶¹ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁶² E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶³ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 129.

fissate dal decreto, portando a ricalibrare il requisito in vista di un'estensione del SIA.⁴⁶⁴

Con la L. 28 dicembre 2015 n. 208 si è costituito il “Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale” presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, volto a permettere l'attuazione di un “Piano nazionale” che ha tra le sue priorità la costituzione di una misura a livello nazionale di contrasto alla povertà, intesa come il consolidamento del SIA, portando alla necessità di rivedere i criteri e le procedure di ammissioni al fine di permetterne un'estensione.⁴⁶⁵ Tali modifiche sono state apportate dal d.m. 16 marzo 2017 che ha allargato parzialmente la platea dei destinatari, cancellando il requisito della precedente attività lavorativa svolta da almeno un componente del nucleo familiare, ma aggiungendo come ulteriore requisito di accesso la presenza di una donna in stato di gravidanza. È stata anche introdotta la valutazione “multidimensionale del bisogno” del nucleo familiare (da cui consegue l'attribuzione di un punteggio necessario per accedere all'erogazione della misura), e la stesura di un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, la cui mancata sottoscrizione o la reiterazione di comportamenti inconciliabili causa l'esclusione dal beneficio.⁴⁶⁶ All'erogazione dell'aiuto economico con cadenza bimestrale e di durata massima di un anno, con un importo dai 231 ai 404 € mensili, si affiancava, in conformità al contenuto del progetto personalizzato, il riconoscimento di servizi da parte dei Comuni e degli altri enti territoriali.⁴⁶⁷ L'estensione del SIA è stata fatta per creare “un ponte” in vista dell'entrata in vigore del ReI, innalzando la dotazione prevista per il “Fondo per la lotta alla

⁴⁶⁴ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁶⁵ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 130.

⁴⁶⁶ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 129.

⁴⁶⁷ M. ALTIMARI, *op. cit.*, p. 112.

povertà e all'esclusione sociale", prevedendo con la L. Finanziaria 2017 uno stanziamento di 1.030 milioni di € per il 2017, e di 1.554 milioni di € per il biennio 2018-2019.⁴⁶⁸

§ 3.7 - Il Reddito di inclusione (ReI)

Con la legge delega 15 marzo 2017 n. 33 in materia di contrasto alla povertà, il legislatore ha dato una definizione chiara dei livelli essenziali delle prestazioni, in modo da risolvere la disomogeneità creata degli interventi regionali.⁴⁶⁹ Nel provvedimento sono stati fissati dei principi a cui si sarebbe dovuto ispirare il successivo intervento del Governo, tra i quali: la predisposizione a livello nazionale di un'unica misura universale condizionata alla prova dei mezzi; l'assorbimento della *Social card* e del SIA; il subordinamento della misura all'adesione ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato a far uscire dalla condizione di povertà; la qualificazione della misura come "livello essenziale delle prestazioni."⁴⁷⁰

La delega è stata raccolta dal Governo col d.lgs. 29 agosto 2017 n. 147, con cui ha istituito il "Reddito di inclusione" (ReI), a decorrere dal 1 gennaio 2018, qualificandolo "livello essenziale delle prestazioni", scongiurando il pericolo che il diritto all'esistenza venga degradato ad interesse la cui tutela è rimessa alla volontà e/o capacità fiscale delle Regioni.⁴⁷¹

La misura è riconosciuta ai nuclei familiari in condizione di povertà e strutturata in due

⁴⁶⁸ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 6.

⁴⁶⁹ F. RAVELLI, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018, p. 163.

⁴⁷⁰ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, pp. 132-133.

⁴⁷¹ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 138.

componenti: un beneficio economico e un complesso di servizi (modulati considerando l'esito della valutazione multidimensionale del bisogno del nucleo familiare e del progetto di inserimento personalizzato).⁴⁷² È subordinata al *means test* e all'onere di attivazione, attribuendo al termine "universale" il significato di "non categoriale", portando il ReI a qualificarsi come mezzo assistenziale *ex art. 38 Cost.*, ma escludendone la classificazione come reddito di base.⁴⁷³ La modalità di erogazione della prestazione mina ulteriormente il carattere dell'universalità, in quanto avviene nei "limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale", e in caso di risorse insufficienti, vi è una priorità per nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave, o con donne in stato di gravidanza accertata, o con persona *over-55* disoccupata. È prevista una graduale estensione della platea, secondo le modalità stabilite nel "Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale".⁴⁷⁴

3.7.1 - Le caratteristiche della misura

L'art. 3 del decreto detta i criteri di selezione dei beneficiari, con requisiti che devono sussistere al momento della domanda e perdurare per tutta la durata dell'erogazione.

Il componente del nucleo familiare per presentare la richiesta, deve essere cittadino dell'Unione o un suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero un cittadino extracomunitario titolare del permesso di lungo soggiorno.

⁴⁷² G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁷³ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 164.

⁴⁷⁴ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 164.

L'istante deve risiedere da almeno 2 anni in Italia prima della presentazione della domanda,⁴⁷⁵ per provare un minimo radicamento nella comunità a cui chiede il sussidio. Il richiedente deve essere componente di un nucleo familiare in cui vi sia almeno un soggetto che versi in una delle condizioni soggettive di disagio qualificato tipizzate dal decreto, ovvero: minore età; disabilità (anche se maggiorenne); stato di gravidanza accertata; condizione di disoccupazione a seguito di licenziamento; dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale del rapporto ai sensi della procedura *ex art. 7 L. 15 luglio 1966 n. 604*.⁴⁷⁶

Passando ai requisiti economico-patrimoniali, il nucleo familiare deve avere un reddito al fine ISEE non superiore a 6.000 €, un valore ISRE non superiore a 3.000 €, un patrimonio (non considerando la casa di abitazione) non superiore a 20.000 € e un valore del patrimonio mobiliare non superiore a 10.000 €. Vi sono inoltre requisiti volti a verificare che il nucleo non abbia un tenore di vita incompatibile con la condizione di povertà, come il fatto che nessun componente del nucleo deve essere intestatario di veicoli immatricolati per la prima volta nei 24 mesi precedenti la domanda, ovvero di navi e imbarcazioni da diporto. È causa di esclusione dal beneficio l'erogazione ad un componente del nucleo familiare della NASPI, o di un altro ammortizzatore sociale di sostegno al reddito per disoccupazione involontaria.⁴⁷⁷

Il ReI è costituito da un elemento economico (l'erogazione di un beneficio monetario), affiancato dalla prestazione di un complesso di servizi.

Partendo ad esaminare la prima componente, l'art. 4 del decreto definisce l'importo della

⁴⁷⁵ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 113.

⁴⁷⁶ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 170.

⁴⁷⁷ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 169.

misura usando un criterio di calcolo che considera la differenza tra il reddito della famiglia e una soglia di riferimento pari a 3.000 € annui per un singolo, innalzata, in caso di nucleo più numeroso, secondo una scala di equivalenza ISEE. Al reddito familiare si sottraggono il 20% del reddito da lavoro dipendente (fino a 3.000 € annui) e le spese per l'affitto (fino a 7.000 € annui incrementati di 500 € per ogni figlio convivente successivo al secondo). Il *quantum* erogato non può accedere l'ammontare dell'assegno sociale, e in sede di prima applicazione, la soglia di accesso sarà considerata al 75%. Se i componenti del nucleo beneficiario ricevono altri trattamenti assistenziali, l'entità erogata a titolo di ReI sarà ridotta di un pari importo a questi aiuti, escludendo però i trattamenti non sottoposti al *means test* (è il caso dell'indennità di accompagnamento).⁴⁷⁸

Ai sensi dell'art. 11, l'attribuzione del ReI è compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa da parte di almeno uno dei componenti del nucleo beneficiario, purché il reddito da lavoro percepito non causi lo sfioramento della soglia di accesso al ReI,⁴⁷⁹ ed in questi casi, l'ammontare del beneficio economico si ridurrà in ragione di tali redditi.⁴⁸⁰

La misura è erogata tramite la "Carta ReI", che permette di acquistare i generi già previsti per la "Carta acquisti", e di prelevare fino a metà dell'aiuto monetario in contanti.⁴⁸¹

Ai sensi dell'art. 4 del decreto, il ReI è riconosciuto per un periodo massimo continuativo di 18 mesi, ed esaurita la prima erogazione, il beneficio può essere rinnovato per un periodo

⁴⁷⁸ G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁷⁹ ANPAL, *D.lgs. n. 147/17 e DDL Bilancio 2018. Contrasto alla povertà*, <http://bancadati.anpalservizi.it>, p. 4.

⁴⁸⁰ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 171.

⁴⁸¹ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 135.

massimo di 12 mesi, previo un intervallo di almeno 6 mesi.⁴⁸²

L'erogazione è subordinata all'adesione ad un "Patto", frutto di una valutazione che coinvolge tutti i componenti del nucleo familiare, che indica anche il complesso dei servizi volti a favorire l'inclusione sociale. Il "Patto" è l'esito di un procedimento in più fasi: l'accoglienza del richiedente; la valutazione multidisciplinare del bisogno; la stesura del Progetto personalizzato.

La fase dell'"accoglienza" è svolta presso i "punti d'accesso" prefigurati dall'art. 5 del decreto, in cui si svolge l'attività di consulenza (dando informazioni per indirizzare i soggetti), oltre ad eseguire una valutazione sommaria per analizzare se il nucleo possiede i requisiti.⁴⁸³

Verificata la titolarità dei requisiti, è avviata la fase di "valutazione multidimensionale del bisogno", volta a cogliere i bisogni, le potenzialità del nucleo e le concrete possibilità di attivazione.⁴⁸⁴ La verifica è fatta sui profili individuati dall' art. 5, comma 2 lett. dalla a) alla f), dove la prima previsione "condizioni e funzionamenti personali e sociali" è potenzialmente in grado di racchiudere tutte le altre,⁴⁸⁵ e concluso questo esame, il decreto prefigura due possibili sviluppi. Nel caso la situazione di bisogno sia dovuta solamente alla "dimensione lavorativa", la soluzione indicata è il "Patto di servizio" disciplinato dal d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150, volto a promuovere l'occupazione mediante le attività di riqualificazione e reinserimento offerte dai servizi per l'impiego.⁴⁸⁶

⁴⁸² G. BRONZINI, *op. cit.*, p. 114.

⁴⁸³ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 173.

⁴⁸⁴ C. GORI, *Reddito di inclusione sociale (REIS). La proposta dell'alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, 2016, p. 173.

⁴⁸⁵ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 174.

⁴⁸⁶ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 175.

Se la situazione di povertà non è un fenomeno monodimensionale, si adotterà un “Progetto personalizzato”, che nei casi più complessi, sarà redatto da un’*équipe* multidisciplinare.⁴⁸⁷

Entro 20 giorni da quando è stata fatta la valutazione, i componenti del nucleo familiare sono chiamati a sottoscrivere il “Progetto personalizzato”, in cui sono esplicitati i servizi posti in ottica di sostegno e i relativi obblighi assunti dai membri del gruppo. Questo atto ha un contenuto ampio, non toccando solamente la dimensione lavorativa, ma anche la sfera dell’inclusione sociale, predisponendo un percorso per superare la condizione di bisogno.⁴⁸⁸

L’art. 6, comma 7 del decreto prescrive che le modalità di definizione dei contenuti del “Progetto personalizzato” e della durata, debbano conformarsi ai principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo. Tale previsione incentiva le amministrazioni ad agire secondo un’ottica di “economia dei mezzi”, non predisponendo una rete di obblighi troppo invasiva della sfera privata dei beneficiari.⁴⁸⁹

L’art. 12 del decreto instaura un complesso di sanzioni ispirate a quelle previste dal d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22 e dal d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150, classificabili in 3 tipologie.

La prima categoria racchiude quelle previste in caso di inadempimento degli obblighi prescritti dal progetto senza che ricorra giustificato motivo, che operano automaticamente, precludendo qualsiasi margine di discrezionalità agli uffici competenti circa l’irrogazione della sanzione. Sono progressive, e vanno dalla decurtazione dell’importo monetario erogato alla decadenza dal beneficio.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 176.

⁴⁸⁸ ANPAL, *op. cit.*, p. 4.

⁴⁸⁹ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 177-178.

⁴⁹⁰ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 179.

Nella seconda categoria vi sono quelle dovute alla violazione degli impegni specificati nel “Progetto personalizzato” da parte di almeno uno dei componenti del nucleo, ma è esclusa la decadenza immediata dal beneficio, e la figura di riferimento del progetto sarà convocata per dare una spiegazione della violazione. Se si susseguono più richiami, si può arrivare alla sospensione della misura, ma applicando sanzioni nel rispetto del principio di gradualità e proporzionalità. Il verificarsi di ulteriori comportamenti incompatibili col contenuto del “Progetto” dopo il provvedimento di sospensione, causa la decadenza dal beneficio.⁴⁹¹

L’ultima categoria di sanzioni opera nei casi di dichiarazioni mendaci nella domanda che ha portato a godere di un beneficio non dovuto, assegnando all’INPS il compito di recuperare l’indebitato. Se è stato erogato un importo maggiore del dovuto, oltre alla restituzione dell’indebitato si applica, nel rispetto del principio di gradualità, una tra: la decurtazione di una mensilità; la decurtazione di due mensilità; la decadenza. Ma se nessun beneficio avrebbe dovuto essere riconosciuto, opereranno congiuntamente la restituzione dell’indebitato, la decadenza immediata dal beneficio e l’applicazione di una sanzione amministrativa *ex art. 38*, comma 3 del d.l. 31 maggio 2010 n. 78.⁴⁹²

Con la L. finanziaria 2018 è stata modificata la disciplina originaria del ReI, non solo attribuendo più risorse per la misura, ma anche abrogando l’art. 3, comma 2, a decorrere dal 1 luglio 2018, eliminando le limitazioni categoriali all’accesso della misura legate alla composizione del nucleo familiare.⁴⁹³

⁴⁹¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 180.

⁴⁹² F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 181.

⁴⁹³ V. CASAMASSIMA – E. VIVALDI, *op. cit.*, p. 137.

3.7.2 - Le differenze con il reddito di base e con il reddito minimo del Pillar

Date le caratteristiche del ReI, è esclusa la sua classificazione come reddito di base. Ciò si giustifica considerando la *ratio* dell'istituto volto a contrastare la povertà, il fatto di essere ispirato ad una logica di “universalismo selettivo” (che persiste anche dopo l'estensione della platea di potenziali beneficiari apportata con la L. finanziaria del 2018), il fatto di essere limitato nel tempo e il suo riconoscimento al nucleo familiare e non ai singoli individui.⁴⁹⁴

Il ReI presenta anche elementi che hanno portato ad un confronto in dottrina sulla sua qualificazione come reddito minimo garantito.

La dottrina maggioritaria sostiene che la misura abbia avvicinato il modello di sicurezza sociale italiano ai modelli europei, sottolineando che la temporaneità dell'intervento, l'uso di un severo criterio di condizionalità e la predisposizione di misure volte alla riattivazione lavorativa, siano aspetti conformi agli indirizzi adottati in materia a livello europeo ed in ultimo, al *Pillar*.⁴⁹⁵ Nel Pilastro, oltre ad indicare la necessità di predisporre forme di reddito minimo collegate ad una disponibilità alla “riattivazione lavorativa”, si afferma anche l'opportunità di un sostegno personalizzato, frutto di una valutazione multidimensionale per creare un percorso continuo e coerente, assicurando servizi “disegnati su misura” del singolo, volti a creare le condizioni per permettere di contrastare la situazione di bisogno.⁴⁹⁶ Tale

⁴⁹⁴ A. M. CATENACCI, *Il reddito di inclusione tra universalità e condizionalità. Le parole sono importanti*, in *Oltre il Reddito di inclusione. Un reddito garantito come diritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, pp. 62-63.

⁴⁹⁵ F. SCUTO, “Reddito minimo”, *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *Diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 170.

⁴⁹⁶ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 171.

concezione ritiene che il ReI potrebbe modificare il sistema di *welfare*, perché con un'unica misura si interviene sia nel campo dell'assistenza, sia nel campo del mercato del lavoro.⁴⁹⁷

Chi dubita della classificazione del ReI come reddito minimo garantito, ne considera le criticità e divergenze rispetto agli indirizzi europei, portando alcuni ad affermare che l'eccessivo accento posto sulla condizionalità, sposterebbe l'ago della bilancia verso il carattere della selettività, sacrificando l'universalità.⁴⁹⁸ In questo modo "il ReI non è un diritto di tutti i cittadini, come invece il reddito minimo garantito, perché è concesso in cambio di una contropartita".⁴⁹⁹

Un primo fattore che ha causato tale concezione è il sotto-finanziamento della misura (seppur innalzato con la L. finanziaria del 2018), con risorse che permettono di raggiungere 2,5 milioni di persone, e quindi meno della metà dei soggetti che si trovino sotto la soglia di povertà.⁵⁰⁰ Questo fattore incide anche sul *quantum* erogato mensilmente, in media 305 € per famiglia con differenze a livello territoriale,⁵⁰¹ somma che è lontana dalla soglia del 60% del reddito mediano di cui parlano vari atti europei,⁵⁰² e che è insufficiente a coprire il fabbisogno dei beni di prima necessità delle famiglie in stato di povertà,⁵⁰³ e quindi l'importo non solo è inidoneo a tutelare lo *ius existentiae*, ma anche il diritto alla sopravvivenza.

⁴⁹⁷ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 171.

⁴⁹⁸ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁹⁹ A. M. CATENACCI, *op. cit.*, p. 65.

⁵⁰⁰ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 175.

⁵⁰¹ INPS, *Reddito di inclusione. Osservatorio Statistico. Nuclei beneficiari e persone coinvolte. Mesi di competenza gennaio-settembre 2018*, www.inps.it.

⁵⁰² G. DE MARZO, *Un reddito di dignità per garantire un'esistenza libera e dignitosa*, in *Oltre il Reddito di inclusione. Un reddito garantito come diritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, p. 11.

⁵⁰³ F. SCUTO, *op. cit.*, p. 175.

Un'altra criticità deriva dall'impianto "familistico" del beneficio, che influisce sulla valutazione della situazione di bisogno, sulla stesura e realizzazione del progetto e sulla responsabilità, dissolvendo la responsabilità individuale, e favorendone una "collettiva e solidale" (che estende gli effetti pregiudizievoli derivanti dagli inadempimenti di un singolo membro del nucleo anche a danno degli altri soggetti non colpevoli).⁵⁰⁴

Un altro problema è la durata di tempo limitata della misura, a differenza degli schemi reddito minimo garantito adottato negli altri paesi europei, dove l'erogazione dura fino a quando non sia migliorata la condizione economica del beneficiario.⁵⁰⁵ Decorso il tempo massimo, se la condizione di bisogno è ancora presente, il soggetto e la sua famiglia sono sottoposti all'ulteriore difficoltà di fronteggiare la loro condizione senza poter usufruire nuovamente del Rei, finché non sia spirato il termine dei 6 mesi per poter presentare una nuova richiesta.

Ulteriore criticità deriva dall'obbligo di accettare qualsiasi lavoro a pena della perdita del beneficio. Questa previsione non solo si discosta dal "principio di congruità" abbracciato a livello europeo, ma configurerebbe un "welfare punitivo", in cui l'erogazione del beneficio è vincolata all'obbligo di formarsi e aggiornarsi indipendentemente dalle offerte lavorative sottoposte all'individuo,⁵⁰⁶ col pericolo di innescare una concorrenza tra "lavoratori poveri" e "poveri in cerca di lavoro".⁵⁰⁷ Quindi, il tentativo di evitare la "trappola della povertà", rischia di creare una condizionalità "coatta" e non "promozionale", che si scontra col divieto

⁵⁰⁴ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 181.

⁵⁰⁵ G. DE MARZO, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰⁶ G. DE MARZO, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰⁷ M. Forlivesi, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 4/2018, Bologna, p. 727.

di “lavoro forzoso” dato dalla Costituzione.⁵⁰⁸

Altro elemento negativo del testo, è il requisito della titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo per i cittadini di paesi extracomunitari, escludendo i titolari di semplice permesso di soggiorno, conducendo ad un apparente contrasto rispetto alla Direttiva 13 dicembre 2011 n. 98 ed alla giurisprudenza della Corte costituzionale (che ha escluso la subordinazione dell’erogazione di misure assistenziali essenziali alla titolarità del permesso di soggiorno). Sarebbe quindi corretto parlare dei beneficiari di permesso unico di cui la Direttiva 13 dicembre 2011 n. 98.⁵⁰⁹

A fianco del dibattito sulla qualificazione del ReI, si è sviluppata anche un’analisi sulla *governance* multilivello per la gestione della misura, richiedendo un coordinamento tra i vari soggetti coinvolti, in modo da scongiurare il rischio di percorsi “pro-forma” (non cuciti su misura della singola situazione)⁵¹⁰ e una collisione nell’azione dei vari livelli.

Circa il primo aspetto, non manca chi abbia affermato l’inadeguatezza degli uffici preposti alla valutazione della situazione di bisogno, sottolineando che nelle zone del paese più esposte al fenomeno della povertà questa problematica sia più accentuata. A tale elemento, si affianca una preparazione del personale chiamato alla valutazione e presente nei punti di accesso, non sempre coerente e sufficiente rispetto al vasto spettro di competenze richieste.⁵¹¹

Sul fronte della presenza di più livelli di *governance*, i Comuni e l’INPS collaborano nelle

⁵⁰⁸ E. MONTICELLI, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁵⁰⁹ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 169.

⁵¹⁰ E. MONTICELLI, *Quale nuovo ruolo per gli enti locali dopo il sistema del Reddito di Inclusione*, in *Oltre il Reddito di inclusione. Un reddito garantito come dritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>, p. 71.

⁵¹¹ F. RAVELLI, *op. cit.*, pp. 174-175.

vesti di soggetti attuatori del ReI, dove i primi si occupano di svolgere le attività demandate dal d.lgs. 15 settembre 2017 n.147, oltre a costituire presso di sé i “punti di accesso”, mentre l’istituto di previdenza verifica la presenza dei requisiti ed eroga il beneficio economico.⁵¹²

Le Regioni e Province autonome si devono coordinare col livello statale adottando un “Piano regionale per la lotta alla povertà”, cioè un atto di programmazione dei servizi necessari per attuare il ReI rispettando i livelli essenziali delle prestazioni, coinvolgendo le autonomie locali e dialogando anche con i soggetti locali e del Terzo settore. I piani sono sottoposti alla verifica successiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e il loro scopo è di permettere agli enti locali di potenziare gli interventi di contrasto alla povertà.⁵¹³ Ma la necessità di un coordinamento si scontra con la presenza di varie sperimentazioni/interventi in ambito locale, con ampie zone di sovrapposizione delle misure adottate nei vari livelli, col rischio che questi strumenti finiscano per elidersi a vicenda.⁵¹⁴

Alcuni dei punti critici del ReI non hanno trovato soluzione, e sono stati riproposti nel “Reddito di cittadinanza” introdotto col d.l. 28 gennaio 2019 n. 4 destinato a sostituire da aprile 2019 il Reddito di inclusione.

⁵¹² E. MONTICELLI, *op. cit.*, pp. 69-70.

⁵¹³ E. MONTICELLI, *op. cit.*, pp. 71.

⁵¹⁴ F. RAVELLI, *op. cit.*, p. 184.

§ 3.8 - Il Reddito di cittadinanza (Rdc)

Col d.l. 28 gennaio 2019 n. 4 il Governo ha istituito il Reddito di cittadinanza (Rdc) a decorrere da aprile 2019, coordinandolo col ReI. L'art. 11 del decreto ha modificato il d.lgs. 15 settembre 2017 n. 147, mentre l'art. 13 ha posto come disposizione transitoria che “coloro ai quali il Reddito di inclusione sia stato riconosciuto in data anteriore al mese di aprile 2019, il beneficio continua ad essere erogato per la durata inizialmente prevista, fatta salva la possibilità di presentare domanda per il Rdc nonché il progetto personalizzato definito ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147”.⁵¹⁵

Esaminando il testo del decreto, l'art. 1 identifica il Rdc come “misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, nonché a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, 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”. Inoltre essa “costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”.

L'art. 2 del decreto fissa i requisiti di residenza, reddituali e di composizione del patrimonio del nucleo del richiedente per poter beneficiare dello strumento.

Per presentare istanza bisogna essere titolari della cittadinanza italiana, o di un altro paese dell'Unione europea, o essere cittadino extracomunitario titolare di permesso di lungo soggiorno e risiedere in Italia da almeno 10 anni dal momento precedente alla richiesta, di cui gli ultimi 2 anni in modo continuativo. Questa previsione risulta essere maggiormente

⁵¹⁵ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art 13, comma 1.

stringente rispetto all'analogo requisito richiesto nel ReI,⁵¹⁶ suscitando dubbi circa la sua legittimità costituzionale. Come più volte affermato dalla Consulta, la possibilità di fare differenze tra i potenziali beneficiari deve rispettare il criterio di ragionevolezza, e comunque assicurando il contenuto minimo dei diritti sociali.⁵¹⁷ Ma l'esclusione *in toto* dei soggetti stranieri semplicemente soggiornanti e la fissazione di una residenza caratterizzata dalla combinazione di una soglia elevata e un periodo continuativo da soddisfare, porta al rischio di vedere discriminate alcune categorie di soggetti rispetto alla pienezza e al godimento dello *ius exitentiae*⁵¹⁸ (in quanto la sfera soggettiva di applicazione è più estesa per i cittadini italiani e meno per chi non lo è).⁵¹⁹

Dal punto di vista reddituale e patrimoniale, il Rdc non si discosta dall'impostazione tenuta dal ReI. È richiesto che il nucleo del beneficiario goda di un reddito annuo ai fini ISEE inferiore a 9.630 €, un patrimonio immobiliare (esclusa la prima abitazione) fino a 30.000 € annui, un valore del patrimonio mobiliare ai fini ISEE fino a 6.000 € (accresciuto secondo una scala di equivalenza per ogni membro della famiglia oltre il primo) e un valore del reddito familiare inferiore a 6.000 € annui moltiplicato per una scala di equivalenze. Vi sono anche requisiti per verificare che la composizione del patrimonio familiare sia coerente con una situazione di bisogno. Tuttavia, pur in possesso dei requisiti previsti, il nucleo sarà escluso dal

⁵¹⁶ E. MONTICELLI, *Il nuovo Reddito di cittadinanza e il ReI: analogie e differenze*, <https://www.bin-italia.org/reddito-cittadinanza-ed-rei-analogie-differenze/>, p. 2.

⁵¹⁷ A. BONOMI, *Osservazioni sparse sul Reddito di cittadinanza: sarebbe costituzionalmente legittimo estenderlo ai soli cittadini italiani?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, <http://www.dirittifondamentali.it>, pp. 12-13.

⁵¹⁸ A. BONOMI, *op. cit.*, pp. 17-18.

⁵¹⁹ A. I. ARENA, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? (Profili costituzionali)*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, <http://www.costituzionalismo.it/>, p. 6.

beneficio nel caso in cui annoveri tra i membri un soggetto che abbia presentato dimissioni non per giusta causa nei precedenti 12 mesi dalla domanda.⁵²⁰

Il beneficio economico è composto da due elementi definiti dall'art. 3 del decreto: una integrazione "pura" al reddito familiare, e una componente finalizzata al pagamento del canone di locazione. La prima sarà erogata mediante rate mensili (il cui importo non potrà essere inferiore a 480 €), per un ammontare annuo massimo di 6.000 € per un singolo, la cui somma sarà moltiplicata per una scala di equivalenza in caso di nucleo familiare composto da più soggetti. La seconda componente, anch'essa erogata in rate mensili, è rivolta ai nuclei residenti in abitazioni con contratto di locazione, per un importo massimo di 3.360 € annui (280 € mensili).⁵²¹ Questa integrazione è riconosciuta anche a sostegno del pagamento delle rate del mutuo per chi vive nella prima casa di proprietà, seppur con un'entità massima di 1.800 € annui (150 € mensili).⁵²² Il beneficio economico è erogato tramite una "Carta Rdc" e non potrà essere usato per il gioco d'azzardo.⁵²³ La Carta permette di prelevare in contante una somma massima di 100 € mensili (innalzato a seconda della composizione del nucleo), a differenza di quanto capitava col ReI dove era possibile prelevare fino a metà del beneficio⁵²⁴. Il Rdc è erogato per 18 mesi e può essere rinnovato per altri 18 mesi, previa interruzione di 1 mese.⁵²⁵

Il godimento della misura, è compatibile con l'erogazione della NASPI anche nel caso in cui

⁵²⁰ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 2.

⁵²¹ C. GIACOBINI, *Disabilità e reddito di cittadinanza*, <http://www.handylex.org/>, p. 6.

⁵²² E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 1.

⁵²³ A. I. ARENA, *op. cit.*, p. 6.

⁵²⁴ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 6.

⁵²⁵ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 3, comma 6.

tutti i componenti del nucleo ne siano percettori, ed anche con lo svolgimento di attività lavorativa che, se iniziato dopo l'inizio dell'erogazione del Rdc, richiede una comunicazione all'INPS, in modo da permettere a questo di verificare la persistenza dei requisiti del Rdc.⁵²⁶

L'aiuto è inoltre compatibile con l'erogazione di misure a favore degli invalidi civili, ma in questi casi il Rdc agirà come integrazione, riducendosi dell'ammontare della misura riconosciuta a titolo di invalidità.⁵²⁷

Il riconoscimento del beneficio è condizionato all'adesione ad un "Patto" da parte dei componenti del nucleo familiare, che è il frutto di un *iter* in cui cooperano vari soggetti. Le domande sono presentate online sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, oppure in forma cartacea ai CAF o presso gli uffici postali. L'INPS svolgerà un controllo sulle dichiarazioni entro 5 giorni dalla trasmissione per verificare la presenza di tutti i requisiti. Ai Comuni è demandata la responsabilità delle verifiche e dei controlli anagrafici, oltre a concorrere nelle valutazioni multidisciplinari dei casi più complessi. I Centri per l'impiego si occupano (in via generale) di valutare la situazione di bisogno, e sulla base di questo esame, danno vita ad un "Patto", il cui contenuto dipende dalla situazione specifica.

Se la situazione di bisogno è dovuta principalmente alla mancanza di lavoro, il riconoscimento del beneficio è condizionato all'adesione al "Patto per il lavoro" da parte dei componenti maggiorenni del nucleo familiare. Con questa manifestazione di volontà, essi danno la loro "immediata disponibilità al lavoro, nonché l'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che

⁵²⁶ INPS, *Reddito di cittadinanza (Rdc) e Pensione di cittadinanza (Pdc)*, www.inps.it, pp. 11-12.

⁵²⁷ INPS, *op. cit.*, p. 15.

prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all’inserimento nel mercato del lavoro e all’inclusione sociale”. L’obbligo grava sui soggetti maggiorenni che non siano già occupati, ovvero che non frequentino un regolare corso di studi o di formazione, ad esclusione dei soggetti titolari di “Pensione di cittadinanza”, oppure che godano del Rdc e siano pensionati o *over-65* ed i soggetti disabili. Possono essere esonerati i familiari con carichi di cura, se nel nucleo vi siano minori di età inferiore ai 3 anni, o persone con disabilità grave o non autosufficienti.⁵²⁸

I soggetti decadono dal beneficio se non accettano almeno 1 delle 3 offerte di lavoro congrue proposte durante l’erogazione della misura, ed il “principio di congruità” dell’offerta è declinato in reazione allo spazio e al tempo.⁵²⁹ Nei primi 12 mesi, la prima offerta congrua può arrivare nel raggio di 100 km dalla residenza, mentre la seconda nel raggio di 250 km da essa e la terza offerta potrà arrivare da qualsiasi parte del territorio italiano. Nel caso sia già trascorso 1 anno, la prima offerta può già arrivare nel raggio di 250 km dalla residenza. Nel caso sia stato rinnovato il beneficio, anche la prima offerta può arrivare da qualsiasi parte del territorio della Repubblica.⁵³⁰

Nel caso in cui la situazione di bisogno sia dovuta ad una situazione complessa e multidimensionale, i beneficiari sottoscrivono un “Patto per l’inclusione sociale” che, salvo diversa previsione, assume le caratteristiche del “Progetto personalizzato” *ex art. 6*

⁵²⁸ C. GIACOBINI, *op. cit.*, p. 6.

⁵²⁹ A. I. ARENA, *op. cit.*, p. 6.

⁵³⁰ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 4, comma 8.

d.lgs.147/2017, frutto della cooperazione tra i Centri per l'impiego, servizi sociali ed altri enti territoriali⁵³¹ al fine di predisporre una rete di servizi volti a sollevare il nucleo dalla situazione di bisogno.

Sia il "Patto per il lavoro" che il "Patto per l'inclusione sociale" costituiscono "livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente",⁵³² ed in entrambe si sancisce l'obbligo per i beneficiari di partecipare a progetti utili per la collettività predisposti dai Comuni fino ad 8 ore settimanali, che però saranno facoltativi per chi non è tenuto agli obblighi connessi al Rdc.⁵³³

Per favorire l'assunzione dei destinatari della misura, l'art. 8 del decreto riconosce a favore dei datori di lavoro che abbiano comunicato la vacanza di posti di lavoro e successivamente abbiano assunto a tempo indeterminato un beneficiario del Rdc, uno sgravio fiscale, sotto forma di esonero contributivo, pari alla differenza tra le 18 mensilità di Rdc e quelle godute dal soggetto, non inferiore a 5 mensilità e con un tetto di 780 € mensili.⁵³⁴

Il decreto all'art. 7 pone un apparato sanzionatorio, distinguendo a seconda della gravità della sanzione, assegnando all'INPS il compito di irrogare le sanzioni diverse da quelle penali e di recuperare l'indebito.

Nei casi più gravi è prevista la reclusione da 2 a 6 anni per chi consegua o mantenga il beneficio mediante l'uso di "dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute". Il passare in giudicato della condanna,

⁵³¹ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 4, comma 11.

⁵³² D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 4, comma 13.

⁵³³ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 3.

⁵³⁴ INPS, *op. cit.*, p. 14.

causa l'obbligo di restituire l'indebito percepito e la preclusione a richiedere il beneficio prima che siano decorsi 10 anni dalla condanna.⁵³⁵ È punito allo stesso modo, seppur con una cornice edittale da 1 a 3 anni, chi goda del beneficio e omette di comunicare la variazione del suo reddito, anche se proveniente dallo svolgimento di attività irregolare.

Si decade dal beneficio qualora ricorra uno dei seguenti casi: mancata dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro; mancata sottoscrizione del “Patto per il lavoro” oppure del “Patto per l'inclusione sociale”; nel caso il componente/i non partecipa/no alle iniziative formative o di riqualificazione; non venga accettata nessuna delle tre offerte di lavoro congrua; non si effettuano le comunicazioni previste in caso di variazioni di lavoro o del nucleo e non sia stata presentata la nuova DSU.⁵³⁶

In caso di mancata presentazione alle convocazioni presso il Centro per l'impiego e presso gli altri enti coinvolti da parte di almeno uno dei membri del nucleo, si applicano in modo progressivo le seguenti sanzioni: la decurtazione di una mensilità del beneficio economico in caso di prima mancata presentazione; la decurtazione di due mensilità alla seconda mancata presentazione; la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.⁵³⁷

In caso di mancata partecipazione anche di un solo membro del nucleo alle iniziative di orientamento del “Patto” disciplinate dal d.lgs. 14 settembre 2015 n. 150, si applicano le seguenti sanzioni: la decurtazione di due mensilità in caso di prima mancata presentazione; la decadenza dalla prestazione in caso di ulteriore mancata presentazione.⁵³⁸

⁵³⁵ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 7, comma 1.

⁵³⁶ INPS, *op. cit.*, p. 15.

⁵³⁷ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 7, comma 6.

⁵³⁸ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 7, comma 7.

Infine, in caso di mancato rispetto degli impegni previsti nel “Patto per l’inclusione sociale” relativi alla frequenza dei corsi di istruzione o di formazione da parte di un componente minorenni ovvero impegni di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari, si applicano le seguenti sanzioni: la decurtazione di due mensilità dopo un primo richiamo; la decurtazione di tre mensilità al secondo richiamo; la decurtazione di sei mensilità al terzo richiamo; la decadenza dal beneficio in caso di ulteriore richiamo.⁵³⁹

3.8.1 - Le differenze con il reddito di base e le criticità

Seppur il nome adottato sia uno di quelli con cui è comunemente individuato il reddito di base, in realtà è usato a sproposito, perché la misura è classificabile, date le sue caratteristiche, come reddito minimo garantito.⁵⁴⁰ Infatti, questo strumento non è né incondizionato, né ispirato ad un universalismo assoluto, avendo una durata limitata nel tempo, allontanandosi dai requisiti necessari per essere qualificato come reddito di base.

Sul testo del decreto si è aperto un dibattito, in verità già presente da prima della sua emanazione, in cui si sono messi in risalto varie problematiche.

L’uso della decretazione d’urgenza, porta alcuni a dubitare della legittimità costituzionale dell’intervento data la carenza dei presupposti *ex art. 77 Costituzione*.⁵⁴¹ Inoltre, non si dovrebbero apportare riforme strutturali al sistema di *welfare* a colpi di decreto legge, e l’obbligo di motivazione della sussistenza dei presupposti in sede di conversione, potrebbe

⁵³⁹ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 7, comma 8.

⁵⁴⁰ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁴¹ A. I. ARENA, *op. cit.*, p. 5.

finire per incidere sul testo definitivo.⁵⁴²

Criticità derivano dalla volontà di configurare un unico mezzo che agisce sul fronte della povertà e sul fronte del mercato del lavoro, in quanto il forte accento posto sul secondo, fa trapelare l'idea di una povertà monodimensionale, ovvero dovuta solo all'assenza di lavoro.

Il principio di congruità dell'offerta è declinato sacrificando all'efficienza del mercato il "diritto a restare" del beneficiario nel suo luogo di residenza,⁵⁴³ aspetto che, affiancato agli obblighi di immediata disponibilità al lavoro e alla partecipazione alle iniziative di utilità per la collettività, aprono la strada ad un'attivazione non promozionale, ma forzosa, in grado di degenerare in "lavoro forzoso". L'ottica è di richiedere ai beneficiari una "controprestazione" in cambio di un'opportunità di reinserimento nel mercato del lavoro.⁵⁴⁴

In caso di nuclei con persone disabili il testo mostra delle problematiche, perché nel calcolo del reddito familiare si deve considerare anche il valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di godimento, salvo le prestazioni non sottoposte al *means test*. Ciò può causare l'esclusione dei gruppi familiari con persone con disabilità pur presenti tutti gli altri criteri, ovvero la riduzione dell'importo erogato a titolo di Rdc ai nuclei in cui vi sia una persona con disabilità titolare di pensione (di cecità, invalidità, sordità), o di assegno, o di indennità di frequenza.⁵⁴⁵

Ulteriori criticità attengono alla garanzia dello *ius existentiae* sul versante economico, in quanto il testo considera la soglia di povertà definita da Eurostat per l'Italia nel 2014 pari a

⁵⁴² A. I. ARENA, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁴³ A. I. ARENA, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁴⁴ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁴⁵ C. GIACOBINI, *op. cit.*, p. 4.

780 € mensili per una persona singola, soglia che però nel tempo si è innalzata a 812 € stando ai dati del 2016.⁵⁴⁶ Inoltre, l'art. 12 del decreto pur stanziando maggiori risorse rispetto al ReI,⁵⁴⁷ pone una “clausola rubinetto”⁵⁴⁸ da far operare in caso di esaurimento delle risorse, portando a rimodulare il *quantum* del beneficio. In tal modo, si corre il rischio di svuotare di significato la qualificazione di Rdc come “livello essenziale delle prestazioni”, condizionandolo, di anno in anno, ai limiti di spesa,⁵⁴⁹ finendo per subordinare il soddisfacimento dei diritti sociali alle necessità di bilancio.

Non manca chi non condivide il sistema sanzionatorio, che non solo ripropone la concezione usata nel ReI di una responsabilità collettiva e solidale del nucleo familiare (con sanzioni applicate a tutti indipendentemente da chi sia il componente ad aver commesso la violazione), ma introduce anche due fattispecie delittuose. Questo ultimo aspetto è letto come l'ammissione di impotenza statale rispetto alla lotta al lavoro nero e all'evasione, portando alcuni a sostenere che sarebbe più opportuno predisporre controlli maggiormente capillari,

⁵⁴⁶ S. GATTESCHI, *Reddito di cittadinanza: un confronto con l'Europa*, in *Osservatorio CPI*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, p. 3.

⁵⁴⁷ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 12, comma 2 «Ai fini dell'erogazione del beneficio economico del RdC, nonché dell'erogazione del Reddito di inclusione (Rei), i limiti di spesa sono determinati nella misura di 5.974 milioni di euro nel 2019, di 7.571 milioni di euro nel 2020, di 7.818 milioni di euro nel 2021 e di 7.663 a decorrere dal 2022 a valere sul fondo di cui all'articolo 1, comma 255 della legge 30 dicembre 2018, n. 145».

⁵⁴⁸ D.l. 28 gennaio 2019 n. 4, art. 12, comma 6 «In caso di esaurimento delle risorse disponibili per l'esercizio di riferimento ai sensi del comma 2, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro trenta giorni dall'esaurimento di dette risorse, è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio. Nelle more dell'adozione del decreto di cui al secondo periodo, l'acquisizione di nuove domande e le erogazioni sono sospese. La rimodulazione dell'ammontare del beneficio opera esclusivamente nei confronti delle erogazioni del beneficio successive all'esaurimento delle risorse non accantonate».

⁵⁴⁹ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 6.

piuttosto che affidarsi alla forza deterrente della sanzione penale.⁵⁵⁰

Il Garante della privacy ha criticato il decreto con una memoria depositata l'8 febbraio 2019 alla Commissione lavoro del Senato, perché il testo non appare idoneo a tutelare i dati personali in modo conforme al Regolamento europeo 27 aprile 2016 n. 679. Seppur siano dei soggetti pubblici a trattare i dati, è necessario predisporre meccanismi e mezzi idonei a garantire il diritto alla riservatezza dei soggetti, comunicandogli i motivi del trattamento.⁵⁵¹ Il Garante puntualizza anche l'assenza dell'individuazione specifica dei soggetti abilitati ad accedere alle banche dati, e delle procedure da adottare per scongiurare un uso fraudolento dei dati.⁵⁵² L'assenza di questi elementi, apre al rischio di un controllo su larga scala rispetto all'utilizzo del beneficio, tramutandosi in un'invasione eccessiva rispetto alla privacy dei soggetti.⁵⁵³ Il Garante sottolinea anche che alcuni aspetti della normativa sul rilascio dell'ISEE, permettono di pregiudicare la sicurezza dei dati contenuti nell'Anagrafe tributaria e nell'archivio dei rapporti finanziari dell'Agenzia delle entrate. Infatti, con la precompilazione, il dichiarante verrà a conoscenza anche dei dati degli altri componenti del nucleo familiare. A questo aspetto si affianca la previsione di comunicargli, al rilascio dell'attestazione ISEE, informazioni in dettaglio circa le omissioni o difformità riscontrate negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate, che riguardino la situazione di ogni

⁵⁵⁰ A. I. ARENA, *op. cit.*, p. 7.

⁵⁵¹ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Memoria del Presidente del Garante per la protezione dei dati personali nell'ambito del ddl di conversione in legge del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (AS 1018)*, <https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9081679>, pp. 1-2.

⁵⁵² GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *op. cit.*, p. 2.

⁵⁵³ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *op. cit.*, pp. 2-3.

componente del nucleo familiare.⁵⁵⁴ Alla luce di questi rilievi, il Garante ritiene necessaria la modifica del testo in sede di conversione, per garantire la tutela della riservatezza dei soggetti. Infine, la modalità di reclutamento dei Tutor (c.d. “*navigator*”), ha portato a dubitare della legittimità costituzionale del testo per presunta lesione della sfera di competenza regionale.⁵⁵⁵ In tal senso si è mossa la Giunta della Regione Toscana, che ha presentato un ricorso alla Corte costituzionale invocando la lesione degli artt. 5, 97, 117, comma 3 e 4, 119 e 120 della Costituzione, in quanto l’art. 1, commi 360 ss. della L. 30 dicembre 2018 n. 145, lederebbero la competenza regionale circa l’organizzazione amministrativa, l’ordinamento del personale e l’autonomia finanziaria regionale in quanto posto un vincolo di spesa.⁵⁵⁶

⁵⁵⁴ GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *op. cit.*, pp. 3-4.

⁵⁵⁵ E. MONTICELLI, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁵⁶ Delibera della Giunta Regione Toscana, 18 febbraio 2019, n. 197.

CAPITOLO IV

CONCLUSIONE

Nel panorama italiano il tema della povertà è stato a lungo ignorato, e solamente con la relazione Onofri si è iniziato a valutare la possibilità di porre misure volte a ripensare il rapporto lavoro-reddito. Il reddito di base può essere considerato come un beneficio in grado di incidere sulla situazione di bisogno, seppur indirettamente, dato che il suo scopo primario è quello di riconoscere a tutti i mezzi per perseguire il proprio “progetto di vita”, attraverso un aiuto non limitato ai soli soggetti in condizione di deprivazione. Tuttavia, non può configurarsi un diritto al *basic income*, perché questo è solamente uno dei possibili strumenti volti a garantire il diritto dei singoli individui ad un’esistenza libera e dignitosa, ricavato dal combinato dei primi 4 articoli della Costituzione.

La discussione sul reddito di base è stata per lungo tempo relegata nel nostro paese ad un ambito minoritario, dato il suo essere in contrasto con lo schema: lavoro⇒reddito⇒esistenza libera e dignitosa. L’incrollabile fede in questo paradigma, secondo cui è il lavoro la via maestra per sollevare i soggetti dalla condizione di bisogno, trova il suo fondamento nel disegno prefigurato dalla Costituzione, che qualifica il lavoro come principio fondante dell’intero ordinamento, in grado di influenzare tutto il sistema. A fianco di questo, sono posti *ex art. 38 Cost.*, comma 2 degli strumenti previdenziali, costituendo il binomio lavoro-previdenza, e riconoscendo agli istituti assistenziali un ruolo di supplenza per chi soddisfi le condizioni *ex art. 38, comma 1 Cost.* dove gioca un ruolo fondamentale il principio

di solidarietà. Infatti, seppur a questi soggetti sia garantito lo *ius existantiae* pur non svolgendo un'attività lavorativa, è il vincolo di solidarietà tra i consociati che permette di attribuire un'intensità meno incisiva al dovere al lavoro. Ma per godere di tali aiuti, è necessario soddisfare entrambe le condizioni richieste, ovvero: essere inabili allo svolgimento di un'attività lavorativa e versare in una condizione di bisogno.

Questo disegno ha guidato il legislatore nelle sue azioni di contrasto alla povertà dal RMI in poi, (in cui si nota come l'impronta lavoristica sia sempre presente in tutti gli interventi, seppur con varie intensità), portando alla creazione di istituti che presentano maggiori affinità col reddito minimo garantito, piuttosto che col reddito di base. Questo *modus operandi* è giustificato dalle criticità che l'introduzione di un reddito di base potrebbe produrre rispetto al lavoro inteso come fondamento dell'ordinamento, in quanto lo strumento in commento è in grado di scollegare il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa dallo svolgimento di un'attività lavorativa, aprendo a varie problematiche sul piano filosofico, sociale, economico e giuridico. Su questo ultimo fronte, una delle criticità maggiori attiene alla definizione del *quantum* della misura. Questo perché se l'importo si rilevasse così basso da non permettere neanche di garantire il diritto alla sopravvivenza, saremmo davanti ad un istituto *contra constitutionem*. Il medesimo esito si otterrebbe anche in caso di un *quantum* eccessivo, in grado di relegare il principio lavoristico al ruolo di comprimario, andando di fatto a scalarlo dall'essere il fondamento dell'ordinamento.

Alla luce di tali aspetti, si può indagare quali modalità potrebbero consentire l'introduzione di un reddito di base con un importo in grado di garantire da solo lo *ius existantiae*.

Il metodo più rapido sarebbe quello di modificare il fondamento dell'ordinamento, scalzando

il lavoro, mettendo al suo posto un diverso valore di riferimento, in grado di creare un retroterra più favorevole all'introduzione di un *basic income*. Ma questa strada è difficilmente praticabile, non solo per via delle resistenze dovute all'etica lavoristica e dal principio di reciprocità che caratterizzano le società liberali e democratiche,⁵⁵⁷ ma anche per via della necessità di dover ripensare le basi dell'ordinamento ed il modo d'interagire tra i vari principi e valori, dovuta al fatto di incidere sul pilastro posto a fondamento del sistema. Infatti, il lavoro è un'astrazione, in quanto esiste la persona che lavora, e la scelta di porre il lavoro a fondamento della Repubblica, è dovuta alla volontà di attribuirgli il ruolo di collante della società, qualificandolo come l'elemento in grado di permettere di esprimere la personalità umana colta nell'ottica della società.⁵⁵⁸

Un'altra via potrebbe essere quella interpretativa, con cui dare una lettura estesa del concetto di lavoro. Muovendo dall'idea di lavoro come svolgimento di "un'attività o funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società", si riconoscerebbe valore anche al lavoro "non per il mercato". Così facendo il reddito di base interverrebbe come strumento per "remunerare" il tempo usato dai soggetti per svolgere attività che permettano di perseguire tale progresso, ma dando valore anche a quelle azioni che permettano ad altri di poter occupare il loro tempo nello svolgimento sia di un impiego lavorativo per il mercato, sia nel c.d. ozio creativo. Questa concezione basata su argomentazioni libertarie, si scontra però con la difficile realizzazione pratica. Se si adottasse una lettura così estesa del lavoro,

⁵⁵⁷ C. DEL BÒ, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche considerazione sulla giustificabilità morale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Bologna, n. 4/2018, p. 716.

⁵⁵⁸ M. FORLIVESI, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Bologna, n. 4/2018, pp. 721 ss.

allontanandosi dallo schema che lo identifica come “prestazione contro retribuzione”, si finirebbe per colpire non solo la normativa posta per regolare i rapporti di lavoro ed il *Welfare*, ma anche il modo di interpretare il diritto al lavoro sancito dall’art. 4 Cost. Diverrebbe fondamentale chiedersi se, in questo disegno, sia ancora attuale il compito dello Stato di creare le condizioni per permettere l’esercizio del diritto al lavoro da parte dei consociati.

In entrambe queste proposte non può inoltre essere ignorato il rispetto dell’art. 81 Costituzione. Seppur la Corte costituzionale sia arrivata ad affermare l’impossibilità di limitare il nucleo indefettibile dei diritti per motivi di bilancio,⁵⁵⁹ problematiche sorgono dal fatto che la stessa Consulta ha mutato più volte il suo orientamento in materia di diritti sociali. Inoltre la tecnica del bilanciamento usata dalla Corte, esclude che la necessità di garantire lo *ius existantiae* possa sopraffare completamente il principio dell’equilibrio di bilancio. Tale aspetto rende ancora più complesso trovare una risposta al problema delle coperture di bilancio che si potrebbe presentare se, a spesa corrente invariata, si costituisse un reddito di base con un importo idoneo a garantire da solo il godimento dello *ius existantiae*.

Date le difficoltà presenti al livello dell’ordinamento statale, si può volgere lo sguardo a quello europeo, valutando la proposta di costituire un reddito di base europeo (c.d. Eurodividendo). Questo istituto consiste nell’erogazione periodica e universale, di un importo di circa 200 €, ad ogni cittadino legalmente residente nell’Unione europea, ma con la possibilità di creare importi differenziati tra i vari paesi a seconda del costo della vita.⁵⁶⁰

⁵⁵⁹ Corte costituzionale, Sent. 26 febbraio 2010, n. 80.

⁵⁶⁰ C. TRIPODINA, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013, p. 186.

Tuttavia, questa idea si scontra con l'indirizzo tenuto dagli organi europei, e con il testo della Carta di Nizza e dei Trattati.

Nei vari atti adottati dalle istituzioni europee, e da ultimo nel Pilastro europeo dei diritti sociali, si prefigura un reddito minimo condizionato con un forte accento sul versante lavoristico dell'istituto. La concezione seguita è di prefigurare uno strumento volto a fronteggiare la situazione di bisogno, richiedendo in cambio al beneficiario di attivarsi, svolgendo corsi di formazione/attività di ricerca del lavoro, con il fine ultimo di reinserirlo nel mercato del lavoro. L'ottica adottata è quella di invogliare gli Stati membri ad istituire una misura condizionata, selettiva e con un'erogazione temporanea, riaffermando ancora una volta la convinzione che identifica nel lavoro la via per consentire il godimento di un'esistenza libera e dignitosa. Alla luce di questo retroterra ideologico, si può affermare che difficilmente un reddito di base potrà nel breve periodo trovare un consenso diffuso in grado di spingere le istituzioni a porlo a livello europeo.

Ulteriori ostacoli provengono dall'art. 51 della Carta di Nizza e dagli artt. 4 e 153 TFUE, che limitano il capo d'azione degli organi europei, non riconoscendogli la podestà di porre *moto proprio* una normativa vincolante per gli Stati membri con cui istituire una misura tale nell'ambito delle politiche sociali. Questo conduce, salvo il caso in cui vi sia una revisione dei Trattati, alla possibilità di ricorrere solamente a strumenti di *soft law*, finendo per riaffermare ancora una volta il ruolo degli Stati come signori della solidarietà.

In conclusione, seppur lo *ius existantiae* sia una base giuridica che permette di adottare un reddito di base, ed anzi porta alcuni a qualificarlo come strumento costituzionalmente necessario (ma non a contenuto costituzionalmente vincolato), vi sono delle criticità nella sua

realizzazione sia all'interno dell'ordinamento italiano (data la portata del principio lavoristico), sia a livello europeo, (dati i limiti giuridici), il cui superamento porterebbe ad un paradigma ad oggi inesplorato, con la necessità di dover ripensare intere aree dell'ordinamento.

BIBLIOGRAFIA

AA. V.V., *Diritto del lavoro 2. Il rapporto di lavoro subordinato*, Milanofiori Assago (Mi), 2014;

ADAM, Roberto – TIZZANO, Antonio, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2014;

ALTIMARI, Mirko, *Tra assistenza e solidarietà: la liberazione dal bisogno nel recente dibattito politico parlamentare*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018;

APOSTOLI, Adriana, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Tornare ai fondamentali: la solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2016, <http://www.costituzionalismo.it/>;

ARENA, Antonio Ignazio, *Reddito: di inclusione, di cittadinanza, come diritto? (Profili costituzionali)*, in *Costituzionalismo.It*, n. 3/2018, <http://www.costituzionalismo.it/>;

BALDUZZI, Renato, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.It*, n. 4/2018;

BASCETTA, Marco – BRONZINI, Giuseppe, *Il reddito universale nella crisi della società del lavoro*, in AA. VV., *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997;

BASSI, Nicola *Le pubbliche amministrazioni e il loro diritto. Elementi di diritto amministrativo sostanziale*, Napoli, 2014;

BENVENUTI, Marco, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica. Aggiornamento XVIII*, Roma, 2009, vol. XX;

BENVENUTI, Marco, *Quali misure per assicurare un'esistenza libera e dignitosa? Lavoro e*

reddito in una prospettiva costituzionale, in *Le riforme del diritto del lavoro*, a cura di M.P.

IADICICCO - V. NUZZO, Napoli, 2016;

BIN, Roberto – PITRUZZELLA, Giovanni, *Diritto costituzionale*, Torino, 2013;

BONOMI, Andrea, *Brevi osservazioni sul nuovo Reddito di Inclusione introdotto dal d.lgs. n. 147/2017 in attuazione della legge delega n. 33/2017: aspetti di diritto costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, <http://www.dirittifondamentali.it>;

BONOMI, Andrea, *Osservazioni sparse sul Reddito di cittadinanza: sarebbe costituzionalmente legittimo estenderlo ai soli cittadini italiani?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018, <http://www.dirittifondamentali.it>;

BRONZINI, Giuseppe, *Europa e Regioni: la sussidiarietà come criterio di decisione in UE e il diritto ad un reddito garantito*, in *Quaderni reddito. Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>;

BRONZINI, Giuseppe, *Il diritto ad un reddito di base. Il welfare nell'era dell'innovazione*, Torino, 2017;

BRONZINI, Giuseppe, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011;

BRONZINI, Giuseppe, *Il reddito minimo garantito alla luce del "pilastro sociale europeo"*, in *Quaderni per il reddito. oltre il reddito di inclusione. un reddito garantito come diritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>;

BRONZINI, Giuseppe, *Nuova formulazione del lavoro, nuova formulazione dei diritti nel mondo globalizzato*, <https://www.bin-italia.org/>;

CARELLA, Nicola, *Il welfare tedesco: come conservare e valorizzare le differenze tra classi*

sociali, <https://www.bin-italia.org/>;

CARLASSARE, Lorenza, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Tornare ai fondamentali: la solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n.1/2016, <http://www.costituzionalismo.it/>;

CASAMASSIMA, Vincenzo, – VIVALDI, Elena, *Ius existantiae e politiche di contrasto della povertà*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2018;

CATENACCI, Anna Maria, *Il reddito di inclusione tra universalità e condizionatezza. Le parole sono importanti*, in *Oltre il Reddito di inclusione. Un reddito garantito come dritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>;

CAVINO, Massimo, *Il diritto – dovere al lavoro*, <https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/>;

CICCARELLI, Roberto, *Non studio, non lavoro: è una questione di qualità (orgoglio Neet)*, <https://www.bin-italia.org/non-studio-non-lavoro-e-una-questione-di-qualita-orgoglio-neet/>;

CIOLLI, Ines, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, <http://www.costituzionalismo.it/articoli/426/>;

COLAPIETRO, Carlo – RUOTOLO, Marco, *Diritti e libertà*, Torino, 2014;

DE MARZO, Giuseppe, *Un reddito di dignità per garantire un'esistenza libera e dignitosa*, in *Oltre il Reddito di inclusione. Un reddito garantito come dritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>;

DE MASI, Domenico, *Il lavoro nel XXI secolo*, Torino, 2018;

DE STEFANO, Maurizio, *Il basic income europeo negato dalle più povere regioni italiane*, <https://www.bin-italia.org/>;

DEL BÒ, Corrado, *Il reddito di cittadinanza: uno sguardo diacronico sul dibattito e qualche*

considerazione sulla giustificabilità morale, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Bologna, n. 4/2018;

DELFINO, Massimiliano, *Diritti sociali e flexicurity*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 1/2009;

FARANDA, Riccardo, *La legge della Regione Lazio sul reddito minimo: un contributo per un nuovo modello di welfare*, in *Quaderni reddito. Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>;

FAROLFI, Sara, *Prima il lavoro. Intervista a Luciano Gallino*, in *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, a cura di C. GNESUTTA, *Sbilanciamoci.info*;

FERRARESI, Marco, *Reddito da lavoro, reddito di inclusione o reddito di cittadinanza? Il contrasto alla povertà nella prospettiva del diritto del lavoro*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018;

FERRANTE, Vincenzo, *Tutela contro la disoccupazione e contrasto alla povertà nell'esperienza comparata*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018;

FORLIVESI, Michele, *Reddito minimo garantito e principio lavoristico: un'interazione possibile?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Bologna, n. 4/2018;

FRIEDMAN, Milton, *Efficienza economica e libertà*, Firenze, 1967;

FUMAGALLI, Andrea, *Per una nuova interpretazione dell'idea di basic income*, in *Reddito per tutti*, a cura di BASIC INCOME NETWORK ITALIA, Roma, 2009;

FUMAGALLI, Andrea, *Teoria economica, postfordismo e reddito di cittadinanza*, in AA. VV.

La democrazia del reddito universale, Roma, 1997;

GADALETA, Francesco, *La via italiana al reddito minimo: il tortuoso sentiero del reddito di inclusione nel d.lgs. n. 147/2017*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018;

GATTESCHI, Silvia, *Reddito di cittadinanza: un confronto con l'Europa*, in *Osservatorio CPI*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>;

GIACOBINI, Carlo, *Disabilità e reddito di cittadinanza*, <http://www.handylex.org/>;

GORI, Cristiano, *Reddito di inclusione sociale (REIS). La proposta dell'alleanza contro la povertà in Italia*, Bologna, 2016;

LOMBARDI, Giorgio, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967;

LOMBARDI, Giorgio, *Le modificazioni non scritte della Costituzione: esiste una Costituzione parallela?*, in *Per l'Italia quali riforme?*, a cura di G.C. FERONI - I. NICOTRA, in *Percorsi costituzionali*, n. 1/2009;

LUNGHINI, Giorgio, *Reddito sì, ma da lavoro*, in *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, a cura di C. GNESUTTA, Sbilanciamoci.info;

MARX, Karl, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica* (1939), Firenze, 1970;

MATARESE, Martino, *Le misure regionali di reddito minimo*, in *Reddito di inclusione e reddito di cittadinanza. Il contrasto alla povertà tra diritto e politica*, a cura di M. FERRARESI, Torino, 2018;

MONTICELLI, Elena, *I nuovi strumenti di lotta alla povertà in Italia: prime considerazioni sulla legge delega in materia di reddito di inclusione*, in *Osservatorio associazione italiana*

dei costituzionalisti, n. 2/2017, <https://www.osservatorioaic.it/it/>;

MONTICELLI, Elena, *Il nuovo Reddito di cittadinanza e il ReI: analogie e differenze*, <https://www.bin-italia.org/reddito-cittadinanza-ed-rei-analogie-differenze/>;

MONTICELLI, Elena, *Quale nuovo ruolo per gli enti locali dopo il sistema del Reddito di Inclusione*, in *Oltre il Reddito di inclusione. Un reddito garantito come dritto di base*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>;

MORANA, Donatella, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amministrazione in cammino. Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it>;

MORELLI, Alessandro, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e paradossi della solidarietà orizzontale*, <https://www.gruppodipisa.it/rivista/le-sezioni/2012-03>;

OFFE, Claus, *Un disegno non produttivista per le politiche sociali*, in AA. VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997;

ORRU, Tiziana, *Strategia Europa 2020: a che punto siamo in Italia dopo il Jobs Act?*, <https://www.bin-italia.org/strategia-europa-2020-a-che-punto-siamo-in-italia-dopo-il-jobs-act>;

PANZERA, Claudio, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, <http://www.forumcostituzionale.it/>;

PENNACCHI, Laura, *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, in *Come minimo. Un reddito di base per la piena occupazione*, a cura di C. GNESUTTA, Sbilanciamoci.info;

PERSIANI, Mattia – D'ONGHIA, Madia, *Fondamenti di diritto della previdenza sociale*, Torino,

2018;

PURDY, David, *Cittadinanza, reddito di cittadinanza e stato*, in AA. VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997;

RAVELLI, Fabio, *Il reddito minimo. Tra universalismo e selettività delle tutele*, Torino, 2018;

RODOTÀ, Stefano, *Il diritto di avere diritti*, Roma - Bari, 2012;

ROMANO, Angelo – ZITELLI, Andrea, *Il Reddito di base è una cosa seria. Disuguaglianze, qualità della vita, robot: immaginare una società diversa*, <https://storie.valigiablu.it/reddito-di-base/>;

ROSSI, Stefano, *Il mercato e i diritti sociali*, <https://www.gruppodipisa.it/rivista/le-sezioni/2012-03?start=40>;

ROSSI, Emanuele, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, <http://www.giurcost.org/studi/Rossi2.pdf>;

RUGGERI, Antonio, *Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica*, <http://www.forumcostituzionale.it/>;

SANTINI, Luca, *La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive*, in *Quaderni reddito. Reddito minimo garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio*, a cura di BIN ITALIA, <https://www.bin-italia.org/tag/quaderni/>;

SARACENO, Chiara, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015;

SCUTO, Filippo, *“Reddito minimo”, contrasto all'esclusione sociale e sostegno*

all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano,
in *Diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.It*, n. 4/2018;

STANDING, Guy, *Il Precariato: da Denizen a Cittadino con il reddito di base*,
<https://www.bin-italia.org/precariato-denizen-cittadino-reddito-base/>;

SUPIOT, Alain, *Il futuro del lavoro*, Roma, 2003;

TOSO, Stefano, *Il reddito di base: fondamenti teorici e problemi applicativi*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, Bologna, n. 4/2018;

TREVES, Tullio, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005;

TRIPODINA, Chiara, *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013;

TRIPODINA, Chiara, *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 *Torniamo ai fondamentali*, in *Costituzionalismo.It*, n. 1/2015,
<http://www.costituzionalismo.it/>;

VAN PARIJS, Philippe, *Reddito di base, ragioni a confronto*, in AA. VV. *La democrazia del reddito universale*, Roma, 1997;

VAN PARIJS, Philippe – VANDERBORGHT, Yannick, *Il reddito di base. Una proposta radicale*, Bologna, 2017;

VIVALDI, Elena *I diritti sociali tra stato e regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, <https://www.gruppodipisa.it>

SITOGRAFIA

ANPAL, *D.lgs. n. 147/17 e DDL Bilancio 2018. Contrasto alla povertà,*

<http://bancadati.anpalservizi.it>;

BIN ITALIA, *Finlandia: interessanti i primi risultati della sperimentazione del reddito di base,*

<https://www.bin-italia.org/>;

BIN ITALIA, *Germania cambia il sussidio disoccupazione. Chi lo riceve diventa “debitore” e*

rischia sanzioni, <https://www.bin-italia.org/>;

COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA

SOCIALE, *Relazione finale;*

EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion, 2016,*

<https://ec.europa.eu/eurostat>;

GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI, *Memoria del Presidente del Garante per*

la protezione dei dati personali nell'ambito del ddl di conversione in legge del decreto-legge

28 gennaio 2019, n. 4 recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di

pensioni (AS 1018),

<https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9081679>;

INPS, *Reddito di cittadinanza (Rdc) e Pensione di cittadinanza (Pdc), www.inps.it;*

INPS, *Reddito di inclusione. Osservatorio Statistico. Nuclei beneficiari e persone coinvolte.*

Mesi di competenza Gennaio-Settembre 2018, www.inps.it;

ISTAT, *La povertà in Italia – Anno 2017, 26 Giugno 2018,*

<https://www.istat.it/it/files/2018/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2017.pdf>;

ISTAT, *Rapporto Annuale – 2016, https://www.istat.it/it/files/2016/04/Cap_5_Ra2016.pdf*