

Chiara Tripodina (*)

**POVERTÀ E DIGNITÀ NELLA COSTITUZIONE ITALIANA:
IL REDDITO DI CITTADINANZA COME STRUMENTO
COSTITUZIONALMENTE NECESSARIO**

SOMMARIO: 1. «Esistenza libera e dignitosa»: diritto di alcuni o di tutti? — 2. La lettura ergocentrica della Costituzione economica e il buco nella rete della protezione sociale. — 3. L'intenzione costituente: il «lavoro per tutti» come garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa. — 4. La lettura sistematica della Costituzione: la Costituzione economica alla luce dei principi fondamentali. — 5. «Avere procurato un lavoro» o «avere garantita l'esistenza»: i due corni dell'alternativa. — 6. Il «reddito di cittadinanza»: l'altra via. — 7. Quale reddito di cittadinanza? — 8. Una misura costituzionalmente necessaria. — 9. Contro il reddito di cittadinanza: quali argomenti. — 10. Reddito di cittadinanza per consentire un'esistenza da «cittadini».

*Non la carità, ma un diritto,
non la generosità, ma la giustizia
è ciò che rivendico.*

(Thomas Paine, *Agrarian Justice*, 1791)

1. — «*Esistenza libera e dignitosa*»: *diritto di alcuni o di tutti?* — Il diritto alla dignità dell'esistenza è diritto solo di alcuni o di tutti? È diritto solo di coloro che hanno un lavoro retribuito in misura «sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» o è diritto anche di coloro che un lavoro non l'hanno o ne hanno uno non retribuito in misura sufficiente?

La questione si impone alla luce di un contesto economico e sociale nel quale sempre meno si può dare per scontato che tutti abbiano o possano avere un lavoro, e si è chiamati, per converso, a fare i conti con i bruti dati di realtà, che raccontano di un paese – il nostro – dove la disoccupazione resta elevata; dove anche chi lavora lo fa sempre più in modo precario, intermittente, flessibile; dove molti sono coloro che, pur lavorando, restano sotto la soglia di povertà: i *working poors*, un tempo ossimoro, oggi diffusa realtà (1).

(*) Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università del Piemonte Orientale.

(1) Istat, *La povertà in Italia*, 14 luglio 2016, stima al 7,6% la povertà assoluta della popolazione residente in Italia nel 2015 (la più alta dal 2005); si amplia anche l'in-

Tutto ciò interroga – deve interrogare – la nostra Costituzione: è essa impotente, o peggio indifferente, rispetto al concretizzarsi di una vita senza libertà e senza dignità a causa della mancanza di lavoro, o al contrario dice qualcosa al riguardo?

2. — *La lettura ergocentrica della Costituzione economica e il buco nella rete della protezione sociale* — Di diritto a un'esistenza libera e dignitosa la Costituzione italiana parla espressamente solo nella sua parte intitolata ai *Rapporti economici*. In particolare, l'articolo 36 afferma che il *lavoratore* «ha diritto a 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». Accanto a questo, l'articolo 38, nel suo comma 2, riconosce che i *lavoratori* «hanno diritto a che siano preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».

La lettura di questi (e altri) articoli ha condotto a parlare della Costituzione italiana come di una Costituzione «lavorista», «ergocentrica», imperniata sull'uomo lavoratore; disattenta, per converso, ai destini dell'uomo non lavoratore.

Il *non lavoratore*, infatti, non trova spazio nella Costituzione italiana, se non nell'articolo 38, comma 1, nella specie dell'*inabile al lavoro*: l'«inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». Inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere: tirannica congiunzione copulativa (2), che ha storicamente condotto in Italia a ritenere che per avere accesso all'assistenza sociale non sia sufficiente essere semplicemente poveri, ma occorra essere anche impossibilitati a lavorare per una qualche inabilità soggettiva; restando così esclusi da qualsiasi protezione sociale coloro che, poveri, non lavorano per l'impossibilità oggettiva di trovare un posto di occupazione in ragione di contingenze di carattere generale di tipo economico, politico o sociale.

È la grande anomalia del sistema di protezione sociale italiano rispetto a quello degli altri paesi europei: benché esista una pletera parcellizzata di interventi previdenziali e assistenziali a tutela di specifiche categorie di cit-

cidenza della povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento occupata (al 6,1%). A maggio 2016 il tasso di disoccupazione è all'11,5%.

(2) I progetti dell'articolo 38 della prima e della terza Sottocommissione (di seguito, sottocomm.) dell'Assemblea costituente (di seguito, Ass. cost.) prevedevano, al contrario, l'uso della congiunzione disgiuntiva «o», riconoscendo il diritto all'assistenza e all'esistenza a chiunque si trovasse senza sua colpa nell'impossibilità di lavorare o a causa di un'inabilità o a causa di qualsiasi altra contingenza di carattere generale.

tadini, manca «quella rete di sicurezza universale, quel “pavimento di protezione”» (3), che consente di soccorrere anche il bisogno economico puro, la povertà *tout court*, non legata necessariamente all’inabilità al lavoro o ai rischi nei quali può incorrere il lavoratore. La rete di protezione sociale italiana ha un vistoso buco, nel quale finiscono per cadere, a uno a uno, tutti coloro che non riescono a garantirsi un reddito adeguato con il proprio lavoro: gli inoccupati, i disoccupati di lungo corso, i lavoratori precari e intermittenti, i lavoratori poveri...

3. — *L'intenzione costituente: il «lavoro per tutti» come garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa* — L'interpretazione ergocentrica della Costituzione, benché storicamente consolidata, non è tuttavia la sola possibile. Essa può essere messa in discussione sia alla luce dell'intenzione che guidò i costituenti nel momento in cui redassero il testo costituzionale, sia alla luce di una sua lettura sistematica, tesa a tenere insieme la Costituzione economica con i principi fondamentali.

Quanto all'intenzione dei costituenti, si può ritenere che la scrittura che essi impiegarono per indicare i soggetti ai quali la Repubblica deve protezione, pur indubbiamente e consapevolmente selettiva nelle parole (i *lavoratori, gli inabili al lavoro*) (4), non fosse determinata dalla volontà di garantire un'esistenza libera e dignitosa solo a costoro e non ad altri. I costituenti – la maggior parte di essi [non tutti: alcuni parlavano a questo proposito di «vera irrisione» (5), di «promessa sulla carta» (6)] – erano infatti convinti che in Italia sarebbero state realizzate condizioni tali per cui tutti sarebbero stati, se avessero voluto, lavoratori, e che a non lavorare sarebbero stati solo gli oziosi. «Lavoratori tutti» (7): questa era la garanzia universale di un'esistenza libera e dignitosa. Aveva un senso, in questa prospettiva, riservare all'assistenza un ruolo meramente residuale: solo chi, per un impedimento fisico o mentale, fosse stato inabile al lavoro andava assistito e mantenuto. Per tutti gli altri c'era – ci sarebbe stato – il lavoro.

(3) Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, su www.astrid-online.it, p. 6.

(4) Si vedano prima sottocomm., 8 ottobre 1946, sulla formulazione dell'articolo 36, comma 1, e Ass. cost., 6 e 10 maggio 1947 seduta pomeridiana, sulla formulazione dell'articolo 38, comma 1 (tutti gli atti dell'Assemblea costituente in www.camera.it e www.nascitacostituzione.it).

(5) Colitto, terza sottocomm., 10 settembre 1946.

(6) Nitti, Ass. cost., 8 maggio 1947.

(7) Della Seta, Ass. cost., 7 maggio 1947, seduta pomeridiana.

Solo così si possono spiegare le parole di alcuni costituenti, che suonerebbero altrimenti crudeli e disumane: la frase di Dossetti per cui «la società non è tenuta a garantire un'esistenza libera e dignitosa a colui che, pur essendo cittadino, non esercita alcuna attività socialmente utile» (8); le parole di Simonini, per le quali «nessuno ha il diritto di vivere nella Repubblica se non lavora» (9); o di Della Seta, che, riprendendo il detto paolino «chi non lavora non mangia», rincara «chi non lavora non ha diritto alla vita» (10). Solo se lette nella prospettiva per cui tutti coloro che vogliono lavorare lo potranno fare e a non lavorare saranno solo gli oziosi, coloro che non esercitano per loro colpa alcuna attività socialmente utile – invis ai costituenti quanti altri mai, tanto da aver pensato di escluderli dal godimento dei diritti politici (11) –, queste parole si spiegano.

Ma calate nella realtà storica odierna, che suono assumono? *Chi non lavora non ha diritto alla vita*: non intimidazione per gli oziosi, ma minaccia quotidiana per chi è senza lavoro. E non perché non vuole lavorare, ma perché la promessa è stata tradita: il «lavoro per tutti» non c'è.

L'obiettivo della piena occupazione e di una retribuzione adeguata a garantire un'esistenza libera e dignitosa per tutti è fallito, o comunque lontano. E non solo e non tanto per ragioni contingenti come «la grande crisi», ma per ragioni strutturali profonde, come le trasformazioni della produzione industriale e del mercato del lavoro – tecnologizzazione, globalizzazione, delocalizzazione, flessibilizzazione –, a esito delle quali la crescita economica e della produttività non si accompagna più alla crescita dell'occupazione, ma delle diseguaglianze. È in questo contesto storico che va oggi calata la scrittura selettiva dei costituenti e va reinterpretata alla luce dei principi fondamentali della Costituzione.

4. — *La lettura sistematica della Costituzione: la Costituzione economica alla luce dei principi fondamentali* — A iniziare dal comma 2 dell'articolo 3 della Costituzione, che pone in capo alla Repubblica l'impegnativo compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i

(8) Dossetti, prima sottocom., 8 ottobre 1946.

(9) Simonini, terza sottocom., 26 luglio 1946.

(10) Della Seta, Ass. cost., 7 maggio 1947, seduta pomeridiana.

(11) Così avrebbe dovuto essere in base al comma 3 dell'articolo 4, poi soppresso, che prevedeva l'adempimento del dovere di lavorare come «presupposto per l'esercizio dei diritti politici».

lavoratori (12) all'organizzazione politica, economica e sociale del paese». La breve locuzione «di fatto» fu oggetto di ampia discussione in Assemblea costituente: fortemente voluta e scientemente scritta nella consapevolezza che «i limiti che sono posti oggi alla libertà e all'eguaglianza dei cittadini non sono limiti di ordine formale [...] ma sono appunto limiti di fatto che la Repubblica si impegna a superare» (13).

Di fatto, dunque: cosa accade – cosa deve accadere – se di fatto oggi la piena occupazione non c'è; se di fatto oggi per alcuni la povertà, dovuta alla mancanza o alla precarietà del lavoro, rappresenta l'ostacolo alla libertà e dignità dell'esistenza?

Il principio lavorista, il principio personalista, il principio di uguaglianza, il principio solidarista, saldati insieme a sistema nei primi quattro articoli della Costituzione per assicurare il «pieno sviluppo della persona umana» e l'«effettiva partecipazione» dei cittadini alla vita democratica, assegnano alla Repubblica, in modo inequivoco, il dovere di liberare *tutti* dall'oppressione del bisogno e di garantire a *tutti* un'esistenza libera e dignitosa. In questi principi, come nelle altre numerose disposizioni costituzionali che disegnano il volto sociale dell'Italia, sta la chiara sintesi di un progetto di società inclusivo, di «democrazia emancipante» (14), che esclude l'abbandono e l'emarginazione del debole, quali che siano le cause della sua debolezza, e prescrive al contrario la rimozione degli ostacoli materiali alla pienezza della sua cittadinanza. Ne consegue che assicurare «che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» è compito al quale «lo Stato non può abdicare in nessun caso» (15). Neppure quando le dure repliche della storia abbiano reso di carta le promesse costituenti di un lavoro per tutti.

Deve allora la Repubblica farsi carico delle nuove debolezze e delle nuove povertà che di fatto ostacolano l'eguaglianza sostanziale, declinando il suo dovere alla liberazione universale dal bisogno secondo modalità di pro-

(12) L'articolo 3, comma 2, parla sì di *lavoratori* con riguardo a coloro ai quali deve essere assicurata l'eguaglianza sostanziale; ma dalla lettura degli atti dell'Assemblea costituente emerge senza spazi di ambiguità come nei principi fondamentali per «lavoratore» non si debba intendere solo chi presti la sua opera in cambio di retribuzione, ma chiunque, in qualunque modo, a qualunque titolo, partecipi all'organizzazione politica, economica e sociale del paese, svolgendo, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società (art. 4, comma 2, Cost.). In modo emblematico, Ass. cost., 22 marzo 1947 seduta pomeridiana.

(13) Laconi, Ass. cost., 24 marzo 1947 seduta pomeridiana.

(14) Di Giovine A., Dogliani M. (1993), 321 ss.

(15) C. cost., 11-25.2.1988, n. 217.

tezione anche differenti da quelle immaginate dai costituenti: quando il lavoro per tutti non c'è, al fine di garantire comunque a tutti la libertà e la dignità dell'esistenza, un'altra via va esplorata.

5. — *«Avere procurato un lavoro» o «avere garantita l'esistenza»: i due corni dell'alternativa* — L'altra via stava già nelle parole di alcuni costituenti, anche se rimasta implicita e sotterranea nel testo della Costituzione: «il diritto al lavoro è un diritto vero e proprio», ma, «se lo Stato non può garantirlo, deve provvedere a garantire altrimenti l'esistenza degli individui» (16). Il diritto al lavoro e il diritto all'assistenza sono, infatti, «due aspetti di un unico diritto: del diritto alla vita»; sicché la Repubblica deve riconoscere «il diritto a una occupazione continua e proficua o almeno a un'assistenza che la surroghi» (17).

L'alternativa costruita su questi due corni non è per altro un'elaborazione originale dei costituenti italiani. Già nella giacobina Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino premessa all'Atto costituzionale francese del 24 giugno 1793 viene sancito, all'articolo XXI, che «I soccorsi pubblici sono un debito sacro» e che «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 condizione di poter lavorare». Il medesimo dovere ricorre nell'articolo VIII del preambolo della Costituzione francese del 4 novembre 1848: la Repubblica «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». E ancora, con un salto ai primi del Novecento, la Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919, dopo avere dichiarato, all'articolo 151, che l'ordinamento economico deve «tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo», afferma, all'articolo 163, comma 2, che «a ogni tedesco deve essere data la possibilità di provvedere al proprio sostentamento, con il suo lavoro produttivo. Ove non gli si possa procurare una occupazione adatta, deve essere provveduto a quanto necessario al suo sostentamento».

In tutti l'alternativa è tra l'avere procurato un lavoro (e non il semplice lavorare) e l'avere altrimenti e comunque garantita l'esistenza, intesi entrambi come diritti individuali e doveri pubblici.

Sulla scorta di questi precedenti storici, Costantino Mortati leggeva le previdenze riconosciute all'articolo 38, comma 2, della Costituzione come

(16) Giua, terza sottocom., 9 settembre 1946.

(17) Fanfani, terza sottocom., 9 e 10 settembre 1946.

volte ad assicurare «mezzi adeguati alle esigenze di vita» non solo dei lavoratori incorsi in determinati rischi sociali, ma anche di tutti coloro che fossero abili al lavoro e tuttavia sprovvisti dei mezzi necessari per vivere perché mai occupati o non più occupati da lungo tempo «per circostanze non dipendenti dalla loro volontà» (18). Ciò non solo alla luce della «precisa dizione dell'articolo 38, che considera la disoccupazione involontaria, in genere e senza limitazioni, come titolo a una valida pretesa a ottenere quanto è necessario alla vita», ma anche della più generale prescrizione dell'articolo 4, che pone, sia pure implicitamente, «l'alternativa fra l'obbligo di dare possibilità di lavoro oppure di provvedere al sostentamento del lavoratore non occupato senza sua colpa» (19). Sarebbe, dunque, il fallito soddisfacimento del primo corno dell'alternativa – la non garanzia del diritto al lavoro – a dare luogo a un vero e proprio diritto al «risarcimento per il mancato adempimento dell'obbligo di procurare lavoro» (20), che lo Stato dovrebbe assicurare non solo ai «lavoratori» disoccupati involontari, ma anche ai «lavoratori» in cerca di prima occupazione, «sorgendo nel cittadino il diritto alla speciale tutela di cui all'articolo 38 non appena egli raggiunga l'età ritenuta necessaria per essere assunto al lavoro» (21).

Per Mortati era, insomma, fuor di dubbio che la Costituzione, «in armonia con il principio di tutela della libertà e della dignità della persona posti a base dello Stato», garantisse «a tutti i cittadini (con esclusione degli oziosi volontari) il diritto alla protezione sociale in caso di bisogno» (22). Senza buchi nella rete, secondo questa autorevole ricostruzione.

6. — *Il «reddito di cittadinanza»: l'altra via* — Volendo raccogliere la preziosa eredità lasciata da Costantino Mortati, con la sua interpretazione autentica e sistematica degli articoli 4, comma 1, e 38, comma 2, della Costituzione, e volendo tradurre con lessico contemporaneo la sua idea di «risarcimento per mancato procurato lavoro», lo si potrebbe fare con il concetto di *reddito di cittadinanza* (23).

Il reddito di cittadinanza, nonostante sia oggetto di riflessione non da poco tempo, è solo di recente entrato nel dibattito politico e nel discorso pubblico italiano, sia pure in modo intermittente e non omogeneo (24).

(18) Mortati (1954), 242 ss.

(19) *Ivi*, 243.

(20) *Ivi*, 294.

(21) *Ivi*, 295 s.

(22) *Ivi*, 296.

(23) Per un approfondimento, sia consentito il rinvio a Tripodina (2013).

(24) Un'esperienza di «Reddito minimo di inserimento» (Rmi) si era avuta, sia

Di esso mancano ancora declinazioni univoche e definizioni stipulative, essendo più un'area di discussione che un concetto definito; ma volendo tentarne comunque una definizione minima, meramente descrittiva, il reddito di cittadinanza può essere definito come *il reddito garantito da una comunità politica per assicurare a tutti il diritto a un'esistenza dignitosa*.

Le diverse versioni del reddito di cittadinanza discendono, poi, dal modo nel quale i termini qualificanti di questa definizione – «tutti» ed «esistenza» – vengono declinati: se in senso restrittivo o estensivo. La versione minimalista del reddito di cittadinanza, che si ottiene declinando in senso restrittivo sia il diritto all'esistenza che i beneficiari, consiste nell'erogazione di un sostegno economico pari al «minimo vitale», destinato a tutti coloro, ma solo a questi, che versino in condizioni di effettivo bisogno (*reddito minimo garantito*, nella denominazione più diffusa); la versione massimalista, utopica e radicale, che si ottiene declinando in senso espansivo i due termini, consiste invece nell'attribuzione a tutti gli appartenenti di una determinata comunità – siano essi ricchi o poveri, lavoratori o non lavoratori, cittadini o non cittadini – di risorse economiche sufficienti a garantire un'esistenza rispondente ai propri progetti di vita (*reddito di base o basic income*). Tra le due versioni estreme, ne esistono altre, che si ottengono combinando diversamente i termini qualificanti della definizione di reddito di cittadinanza: ossia la possibilità di erogare, alle sole persone che si trovino in condizione di debolezza economica e sociale, un reddito che consenta loro non la mera sussistenza materiale, ma un'esistenza piena anche sotto il profilo morale, culturale, sociale, politico; così come la possibilità di erogare universalmente a tutti, anche ai non bisognosi, un reddito appena sufficiente a garantire l'esistenza (in alcune versioni, che si pongono come transitorie verso il raggiungimento di un più pieno obiettivo, si prevede anche la possibilità di un reddito al di sotto del minimo vitale, sacrificando il diritto all'esistenza sull'altare dell'universalità).

pure in via sperimentale, temporalmente e geograficamente limitata, verso la metà degli anni novanta, sotto il governo Prodi (art. 59, l. n. 449/1997, e d.lgs. n. 237/1998), e poi negli anni duemila, in qualche esperienza di livello regionale (particolarmente rilevante quella della Regione Lazio: legge regionale 20 marzo 2009, n. 4). Dopo un lungo silenzio, il «reddito di cittadinanza» è stato uno dei protagonisti nell'ultima campagna elettorale nei programmi di diversi partiti e movimenti politici (tra i più espliciti: Sinistra Ecologia e Libertà; Movimento 5 Stelle), ed è oggetto di alcune proposte di legge nell'attuale XVII legislatura. Attualmente, a livello regionale, misure di «reddito di cittadinanza» variamente denominate sono previste in Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Valle d'Aosta, e nelle Province autonome di Trento e Bolzano.

Ulteriore elemento di variabilità è rappresentato poi dal porre o meno condizioni all'erogazione, chiedendo in cambio una prestazione lavorativa o altra attività di pubblica utilità: la versione minimalista di solito condiziona l'erogazione; la versione massimalista mai.

Nei paesi nei quali il reddito di cittadinanza ha già trovato attuazione, questo è avvenuto nella forma del *reddito minimo garantito condizionato* (25). Così è, ad esempio, in quasi tutti i paesi dell'Unione europea, in attuazione dell'articolo 34, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel quale espressamente si riconosce il diritto a «un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti»; e, più specificatamente, in ottemperanza alle numerose raccomandazioni e risoluzioni che indicano il reddito minimo garantito come «uno dei modi più efficaci per contrastare la povertà, garantire una qualità di vita adeguata e promuovere l'integrazione sociale» (26).

In questo quadro, Italia e Grecia spiccano per essere gli unici paesi dell'Unione europea privi di misure universali a tutela dei minimi vitali, nonostante gli ormai reiterati richiami dell'Europa (27). Sicché, riprendendo lo slogan che viene regolarmente issato per giustificare le politiche di rigore e di austerità, anche per il reddito minimo garantito si potrebbe affermare: «è l'Europa che ce lo chiede».

7. — *Quale reddito di cittadinanza?* — Ma anche, e prima – come si è visto –, è la nostra Costituzione a chiederlo.

Ma quale reddito di cittadinanza?

Un reddito minimo garantito, finalizzato ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa a tutte le persone in condizione di fragilità sociale ed economica (secondo i principi dell'*universalismo selettivo*), appare infatti senz'altro *secundum constitutionem*, rientrando in modo paradigmatico tra le misure tese a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale alla libertà e all'eguaglianza dei cittadini.

Un reddito di base garantito a tutti senza la condizione selettiva del bi-

(25) L'unico paese al mondo nel quale si riconosce un reddito di base è l'Alaska, dove a ogni cittadino viene erogato un dividendo sociale con i proventi delle attività petrolifere.

(26) *Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa* [2010/2039(Ini)].

(27) A partire dalla *Comunicazione della Commissione del 25 gennaio 1999 sui regimi nazionali di reddito minimo* [Com(98)774 def.], che sottolinea le eccezioni di Italia e Grecia carenti di questo strumento.

sogno (secondo il principio dell'*universalismo assoluto*) (28) rappresenterebbe un livello di protezione ulteriore rispetto a quello preteso dalla Costituzione. Il che, naturalmente, non lo renderebbe per ciò solo a essa contrario: si tratterebbe di un'estensione di tutela *praeter constitutionem*, simile a quella che ha condotto alla previsione per via legislativa di un Servizio sanitario nazionale globale nelle prestazioni, universale nei destinatari, uguale nei trattamenti, nonostante la Costituzione prescriva solo «cure gratuite agli indigenti». Ma diverrebbe *contra constitutionem* se, per garantire l'estensione della provvidenza a tutti, oltre dunque la sfera dei beneficiari individuabili sulla base della Costituzione stessa (i «privi di mezzi»), andasse a incidere pesantemente sul *quantum* della misura, rendendola insufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa proprio a coloro che si trovano sotto la soglia di povertà: nucleo essenziale di tutela costituzionalmente imposto.

Anche la condizionalità – ossia la possibilità di porre condizioni di tipo prestazionale al beneficiario del reddito minimo garantito, chiedendogli di svolgere lavori o attività di pubblica utilità –, se non viene concepita secondo una logica meramente contrattuale del *do ut des*, ma come misura promozionale di reinserimento sociale diretta a rendere il beneficiario autonomo e attivo grazie al proprio lavoro, appare *secundum constitutionem*, rispondendo tanto al profilo del diritto di partecipare effettivamente «all'organizzazione economica e sociale del paese» (art. 3, comma 2, Cost.), quanto al profilo del dovere «di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.).

Anche se va sottolineato come il dovere di cui all'articolo 4, comma 2, Costituzione non possa essere contratto nel «dovere di lavorare»: l'amplicissima e combattutissima discussione in Assemblea costituente, volta a indicare come dovere repubblicano lo svolgimento non solo di «attività», ma anche di «funzioni», e non solo di tipo «materiale», ma anche «spirituale», e in ogni caso «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», non può essere ignorata, riflettendosi chiaramente nel suo approdo testuale (29). Allora, se il profilo del dovere non va trascurato, esso non può tuttavia dirsi soddisfatto dalle logiche del *workfare* che obbligano, in cambio di un sussidio, ad accettare *qualsiasi* lavoro, pena la decadenza dal beneficio. Anzi, questa prospettiva, che incentiva la diffusione di lavori con bassi salari e di

(28) Questa posizione massimalista è sostenuta in Italia autorevolmente da Bronzini (2011, 15), Ferrajoli (2007, 407), Ferrajoli (1995), Rodotà (2012, 245).

(29) Si veda in particolare prima sottocomm., 4 ottobre 1946.

bassa qualità, è da ritenersi in contrasto con la Costituzione, oltre che con le norme di diritto internazionale che espressamente vietano il lavoro forzato od obbligatorio. La condizione, allora, va condizionata essa stessa, chiedendo sì la disponibilità ad accettare lavori, ma che siano il più possibile coerenti con la professionalità pregressa e le competenze acquisite (*principio di congruità del lavoro*). E in ogni caso il lavoro non deve esaurire lo spettro delle possibili condizioni per l'attribuzione del reddito di sostegno, ben potendo il contributo al progresso e al benessere sociale essere dato anche con attività e funzioni diverse, a partire dai lavori di cura delle persone, della comunità, del patrimonio ambientale e culturale.

8. — *Una misura costituzionalmente necessaria* — Un reddito di cittadinanza universale ma selettivo rispetto al bisogno, condizionato alla disponibilità a un lavoro congruo o ad altra attività o funzione socialmente utile, nonché volto all'attivazione e al reinserimento sociale del beneficiario, sarebbe dunque conforme alla Costituzione italiana e all'idea di cittadinanza in essa inscritta.

Ma sarebbe anche una misura costituzionalmente necessaria?

La lettura originalista e sistematica della Costituzione conduce, come si è detto, a riconoscere come universale il diritto ad aver garantita un'esistenza libera e dignitosa. Di tale diritto, il «mantenimento sociale» dei soggetti in condizione di debolezza, privi di lavoro e privi di mezzi, costituisce il contenuto minimo essenziale: quel nucleo irriducibile che, se manca di tutela, conduce irrimediabilmente alla violazione del diritto stesso, e dunque della Costituzione.

Lo ha affermato anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 10 del 2010: il «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno» è un «diritto fondamentale», «strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». In ragione di ciò, esso deve essere «garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme», e della determinazione dei suoi livelli essenziali «deve farsi carico il legislatore nazionale», alla luce di una lettura in combinato disposto dell'articolo 117, comma 2, lett. *m*, con gli articoli 2, 3, comma 2, e 38 della Costituzione (30).

(30) Il che non significa che una disciplina di livello regionale in materia di reddito minimo garantito sia incostituzionale, rientrando l'assistenza tra le materie di competenza delle Regioni *ex* articolo 117, comma 4, Costituzione. Ma l'esperienza che si è avuta e si ha in tal senso in Italia dimostra l'inadeguatezza del solo livello regionale, non potendosi tollerare uno Stato sociale a «macchia di leopardo» nei suoi livelli essenziali, a seconda delle volontà politiche e delle capacità fiscali delle singole

Lo Stato, dunque, *deve* farsi – è costituzionalmente necessario che si faccia – carico della garanzia del livello essenziale dell'assistenza sociale, ossia del diritto all'esistenza dei cittadini in condizione di estremo bisogno. E poiché il reddito minimo garantito è una misura idonea a soddisfare questa necessità, può ben dirsi che sia anch'esso «costituzionalmente necessario» (31).

9. — *Contro il reddito di cittadinanza: quali argomenti* — Tuttavia, benché necessaria per dare attuazione alla Costituzione italiana e raccomandata dall'Unione europea, una misura universale di reddito minimo garantito a livello nazionale in Italia ancora non esiste (32).

A sostegno e giustificazione di questa inadempienza si levano diversi argomenti. Parte si rifanno a mali endemici dell'Italia, che la renderebbero –

Regioni. A suffragio di questa lettura, il disegno di legge costituzionale A.C. n. 2613-B, «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione», approvato dal Parlamento in doppia lettura a maggioranza assoluta e in attesa di referendum confermativo da parte dei cittadini, prevede ora esplicitamente, nella nuova formulazione dell'articolo 117, lett. *m*, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, le «disposizioni generali e comuni [...] per le politiche sociali».

(31) Non anche «costituzionalmente obbligatorio», come sarebbe se fosse l'unica misura atta a dare attuazione alla necessità costituzionale di garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa. Ma così non è: lo Stato potrebbe, ad esempio, porre in essere istituti per erogare direttamente cibo, vestiti, casa, servizi; oppure potrebbe predisporre erogazioni monetarie altre rispetto al reddito di cittadinanza, non universali, categoriali, ma in grado di coprire comunque tutte le situazioni di bisogno; oppure ancora – e come immaginavano i costituenti – potrebbe garantire a tutti un lavoro, e attraverso questo un reddito per vivere dignitosamente.

(32) Non può definirsi tale, infatti, il Sostegno per l'inclusione attiva (Sia), neppure in seguito al superamento della sua fase sperimentale e alla sua estensione su tutto il territorio nazionale in virtù della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016, art. 1, comma 387), essendo esso destinato alle sole famiglie con figli minorenni e requisiti economici molto stringenti, e subordinato all'adesione a un progetto di attivazione sociale lavorativa. Appare invece promettente nelle sue premesse – ma resta da vederne l'approvazione e l'attuazione – il disegno di legge presentato l'8 febbraio 2016 alla Camera dei deputati, contenente la «Delega recante misure relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali» (A.C. n. 3594), e ivi approvato in prima lettura il 14 luglio 2016, che prevede, da un lato, l'introduzione di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà basata sul principio dell'inclusione attiva, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale (cd. «reddito di inclusione»); dall'altro, la razionalizzazione e riorganizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e di natura previdenziale già esistenti, alla luce del principio dell'«universalismo selettivo».

a differenza degli altri paesi europei – specificamente inadatta a porre in essere una misura siffatta. Oltre al retropensiero di una particolare predisposizione antropologica dell'*homo italicus* a dedicarsi all'ozio favorito dal mite clima mediterraneo (33), si avanzano «impedimenti strutturali» connessi alle peculiarità del contesto italiano: lavoro in nero, bassa legalità, forte disoccupazione, elevata evasione fiscale, corruzione, clientelismo, ridotta capacità amministrativa delle istituzioni [...] Si tratta di impedimenti reali, profondamente radicati in Italia, e che vanno presi sul serio. Eppure, l'uso fatto nel dibattito pubblico di tali ragioni appare sovente strumentale: lungi dal costituire la base empirica e conoscitiva per azioni di politica pubblica volte a superarli, l'esistenza di tali nodi problematici «sembra acquisire uno statuto superiore, quello di una condizione immanente, che strutturalmente non può esser modificata nel nostro paese, quasi si trattasse della dotazione di materie prime» (34).

Altre ragioni volte a stroncare sul nascere qualsiasi ipotesi di reddito di cittadinanza, anche nella versione del minimo garantito, sono quelle della sua insostenibilità finanziaria: nelle proiezioni economiche, le stime di costo che sono state individuate per la realizzazione in Italia di una misura di reddito minimo garantito sono molto disomogenee tra di loro, oscillando tra i cinque e i quindici miliardi di euro (35). Si tratta in ogni caso di cifre indubbiamente rilevanti, e tuttavia non impossibili da recuperare se si immagina di contestualizzare il reddito minimo garantito all'interno dell'auspicata riforma complessiva del sistema di assistenza sociale, che preveda una semplificazione e razionalizzazione delle diverse – a oggi parcellizzate e categoriali – prestazioni economiche, nel senso del loro progressivo assorbimento in un'unica misura di contrasto alla povertà.

Ma la più profonda ragione di avversione al reddito di cittadinanza in Italia è il «tabù del lavoro»: il radicato timore che il reddito di cittadinanza possa tradursi in «insoddisfacente succedaneo al diritto al lavoro» (36), «salario della subalternità», «carità istituzionale», «oppio dei popoli» (37),

(33) Resta memorabile la frase del ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Elsa Fornero: «l'Italia è un paese ricco di contraddizioni, che ha il sole per nove mesi l'anno, e con un reddito di base la gente si adagerebbe, si siederebbe e mangerebbe pasta al pomodoro» (notizia sulla stampa quotidiana del 12-14 marzo 2012).

(34) Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà, Anno 2010*, in www.governo.lavoro.it, p. 179.

(35) Per una panoramica di alcune proposte per il finanziamento del reddito minimo garantito, Fumagalli 2012; Travaglini 2013.

(36) Bifulco, 1999, 32.

(37) Gorz (1992, 223), anche se il suo pensiero subisce successivamente un'esplicita revisione in favore del reddito di cittadinanza: Gorz (1998).

«compensazione *ex post*» dei disagi derivanti dalla mancanza di lavoro», anziché «promozione *ex ante*» del lavoro» (38). In estrema sintesi, fuga dalla «Costituzione del lavoro», piuttosto che suo rilancio. Questo il radicato timore. Questo il vero tabù. Ed è alla luce di questo tabù che si parla di «lavoro di cittadinanza» come priorità della politica economica da contrapporre al reddito di cittadinanza.

Ma la dismissione delle politiche di sviluppo occupazionale non è nella logica del reddito di cittadinanza: non è in discussione che la Repubblica non debba tralignare d'un filo nel suo impegno di promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro: il «lavoro per tutti» è e resta un obiettivo costituzionale. Anzi l'obiettivo costituzionale (39). Perché il lavoro – il lavoro dignitoso – è insostituibile nella vita di un uomo: fonte non solo di sussistenza, ma anche di elevazione intellettuale e morale, di dignità, identità, partecipazione, oltre che di progresso economico della società. Per citare ancora Costantino Mortati, il lavoro, prima e oltre che strumento di sostentamento, è «mezzo necessario all'esplicarsi della personalità», «in nessun modo surrogabile» da alcuna altra forma di sostegno al reddito che, pur «se provvede al diritto alla vita, lascia insoddisfatta quell'esigenza» (40).

10. — *Reddito di cittadinanza per consentire un'esistenza da «cittadini»*
— Tuttavia, quando non si può lavorare perché il lavoro non c'è, non si può, per non cadere nella trappola della resa al fallimento delle politiche occupazionali, far gravare per intero il fardello di quel fallimento sulle spalle dei cittadini che, senza loro colpa, sono rimasti tagliati fuori dall'occupazione (o da un'occupazione stabile), relegandoli nel «ghetto dei superflui» (41).

Per quanto si possa essere convinti che sia il lavoro di cittadinanza e non il reddito di cittadinanza il fattore decisivo per la realizzazione dell'individuo e per lo sviluppo della società, occorre prendere atto del dato di fatto per il quale la meta della piena occupazione è ancora (e sempre più) lontana, e porsi come problema collettivo che la mancanza di un'occupazione stabile e dignitosa per tutti non si ripercuota sul diritto all'esistenza di alcuni. Perché è l'esistenza preconditione del lavoro, e non, all'inverso, il lavoro preconditione dell'esistenza. Se il lavoro non c'è, non per questo il diritto di esistere viene meno.

(38) Pennacchi 2013, 1; Lughini, 3.

(39) Rescigno 2008, 299.

(40) Mortati 1975, 16.

(41) Beck 2006.

Il reddito di cittadinanza, nella sua essenza, è dunque questo: *un reddito teso a garantire a tutti* – anche a chi formalmente cittadino non è (42) – *un'esistenza «da cittadini»*; perché non si vive – non si pensa, non si parla, non si agisce, non si partecipa – da cittadini, se non si ha, prima, garantita un'esistenza libera e dignitosa.

Riferimenti bibliografici

- Beck U. (2006), *I giovani «superflui» delle periferie*, in *la Repubblica*, 3 gennaio.
- Bifulco D. (1999), *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in Chieffi L. (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Cedam, Padova.
- Bronzini G. (2011), *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà, Anno 2010*, in www.governo.lavoro.it.
- Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, in www.astrid-online.it.
- Di Giovine A., Dogliani M. (1993), *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *QG*, n. 2, 321 ss.
- Ferrajoli L. (1995), *Il futuro dello Stato sociale e il reddito minimo garantito*, in Aa.Vv., *Ai confini dello Stato sociale*, Manifestolibri, Roma.
- Ferrajoli L. (2007), *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- Fumagalli A. (2012), *Relazione sulla sostenibilità, costo e finanziamento di un reddito di base incondizionato in Italia*, in www.bin-italia.org, 25 dicembre.
- Gorz A. (1988, trad. it. 1992), *Metamorfosi del lavoro, Critica della ragione economica*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Gorz A. (1997, trad. it. 1998), *Miserie del presente, ricchezze del possibile*, Manifestolibri, Roma.
- Lughini G., *Reddito sì, ma da lavoro*, in www.sbilanciamoci.info.
- Mortati C. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in *DL*, 242 ss.
- Mortati C. (1975), *Commento all'art. 1*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma.
- Pennacchi L., (2013), *Lavoro, e non reddito, di cittadinanza*, in www.sbilanciamoci.info, 4 giugno.

(42) Secondo un'idea sostanziale e non formale di *cittadinanza sociale*, inclusiva anche di quei «non cittadini» che in Italia stabilmente risiedono e lavorano. Benché, infatti, la Costituzione faccia espresso richiamo ai «cittadini» nell'attribuire il diritto all'assistenza, la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che, dal novero dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, anche nella misura eccedente i limiti dell'«essenziale», non possono essere esclusi stranieri e apolidi (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 432/2005).

- Rescigno G.U. (2008), *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in Ruotolo M. (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Editoriale scientifica, Napoli.
- Rodotà S. (2012), *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari.
- Travaglini A., (2013), *Reddito minimo, come si potrebbe fare*, in *www.sbilanciamoci.info*, 27 aprile.
- Tripodina C. (2013), *Il diritto a un'esistenza dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Giappichelli, Torino.

ABSTRACT

In questo studio, l'Autrice si impegna nella ricostruzione dei fondamenti costituzionali del diritto ad avere garantita una vita dignitosa anche quando si versi in condizione di povertà. In particolare, la questione che viene posta al centro dell'analisi è se, quando manchi alla promessa del «lavoro per tutti», sulla Repubblica gravi il dovere di garantire a tutti, altrimenti, l'esistenza. La lettura sistematica della Costituzione, illuminata dall'intenzione originaria, conduce l'Autrice a dare una risposta sicuramente positiva, e a ritenere il reddito di cittadinanza – nella forma del reddito minimo garantito – uno strumento costituzionalmente necessario al fine di realizzare una democrazia realmente emancipante, senza con ciò mai venire meno al perseguimento dell'obiettivo costituzionale della piena occupazione.

POVERTY AND DIGNITY IN ITALIAN CONSTITUTION:
BASIC INCOME AS CONSTITUTIONALLY NECESSARY TOOL

In this paper, the Author reconstructs the fundamentals of the right to a free and dignified life, even in conditions of poverty and unemployment. At the centre of the analysis is the specific question as to whether, when the Republic does not maintain the promise of «jobs for all», it has a duty to ensure everyone their existence. The systematic interpretation of the Constitution, enlightened from the original intent, leads the Author to give a positive answer and to consider the basic income, in the form of guaranteed minimum income, a constitutionally necessary tool for a truly «emancipatory democracy», in the perspective to aim full employment.