

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI**  
**“PARTHENOPE”**



**SCUOLA INTERDIPARTIMENTALE  
DI ECONOMIA E GIURISPRUDENZA**

**Dipartimento di  
Studi Aziendali e Quantitativi**

**Corso di Laurea in  
Economia Aziendale**

*Tesi di Laurea in  
ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO*

**Titolo tesi**

**Il “Reddito di cittadinanza” tra diritto del lavoro e tutela  
della dignità della persona**

TUTOR  
Chiar.ma Prof./ssa  
Papa Anna

CANDIDATO  
Finizola Silvio

MATR 0251007130

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

## **Indice:**

<b>Abstract</b> .....	3
<b>I. La disciplina costituzionale del diritto al lavoro</b> .....	4
<b>1.1 Premessa</b> .....	4
<b>1.2 Origine della disciplina costituzionale del diritto al lavoro</b> .....	5
<b>1.3 Articolo 1, primo comma e articolo 4 Costituzione</b> .....	7
<b>1.4 Articolo 35 Costituzione</b> .....	13
<b>1.5 Articolo 36 Costituzione</b> .....	17
<b>1.6 Articolo 38 Costituzione</b> .....	20
<b>II. Cos'è il “Reddito di Cittadinanza” adottato dal Governo italiano</b> .....	23
<b>2.1 Distinzione tra reddito di cittadinanza e reddito minimo</b> .....	23
<b>2.2 Origine delle forme di sostegno al reddito ed esperienze passate</b> .....	29
<b>2.3 Caratteristiche del “Reddito di cittadinanza”</b> .....	34
<b>2.4 Analisi dell'elemento della Condizionalità</b> .....	38
<b>2.5 Esperienza comparata (Il “Reddito di Cittadinanza” in relazione al contesto Europeo)</b> .....	44
<b>Conclusione</b> .....	49
<b>Bibliografia</b> .....	53

## Abstract

In questo lavoro è esposto uno studio riguardante il “Reddito di cittadinanza” adottato dal Governo italiano per far fronte all’elevato tasso disoccupazionale che ad oggi affligge il nostro Paese. L’attenzione ai disoccupati e agli indigenti risulta oggi più che mai fondamentale visto l’aumento dell’impoverimento delle classi medie colpite fortemente dalla Grande crisi. Nel primo capitolo l’attenzione è rivolta primariamente ad uno studio storico della disciplina costituzionale del diritto al lavoro, nonché sulla sua origine e sul suo sviluppo, scandito dal continuo mutamento della società e di conseguenza delle sue esigenze. Questo studio permette di interpretare le questioni che ruotano intorno al “Reddito di cittadinanza” e quindi capire le motivazioni che hanno indotto il Governo italiano, sulla scia delle misure simili già adottate in gran parte d’Europa, ad attuare tale manovra. Infatti, oltre all’aspetto puramente economico, questa manovra ha come presupposto alcuni dei principi fondamentali della nostra Costituzione, tra i quali il principio solidarista, il principio lavorista e il principio di uguaglianza. Nel proseguo del lavoro l’attenzione si sposta sull’analisi pura del “Reddito di cittadinanza”, partendo dalla fondamentale distinzione che occorre effettuare tra reddito di cittadinanza e reddito minimo, considerato il frequente uso improprio di questi termini. L’analisi prosegue con lo studio dei provvedimenti passati che sono stati adottati in Italia, per capire il motivo del loro fallimento sia in relazione al momento storico, sia alle condizioni particolari con le quali si sono confrontati, pervenendo infine all’attuale forma di sostegno al reddito. Avendo già appurato che il “Reddito di cittadinanza” non è un vero e proprio reddito di cittadinanza, bensì una forma di reddito minimo, risultava fondamentale analizzarne uno degli elementi sostanziali, ovvero la *condizionalità*. In ultima analisi, considerata la “grande crisi” che ha colpito l’Italia e il resto del mondo, la comprensione dei comportamenti delle nazioni europee in risposta a questo fenomeno di recessione appariva rilevante anche ai fini di un confronto con il nostro Paese.

# I. La disciplina costituzionale del diritto al lavoro

## 1.1 Premessa

La Crisi dei mutui sub-prime che si è ripercossa sui mercati di tutto il mondo non ha lasciato illesa l'Italia che ha vissuto un aumento della disoccupazione e una dilagazione del fenomeno della povertà.

*“In Italia si è assistito ad un prolungato disinteresse all’elaborazione di misure atte all’eliminazione o al contenimento della povertà. Le ragioni di tale disinteresse risiedono principalmente nelle caratteristiche strutturali del sistema di protezione sociale italiano, riconducibile alla categoria del Welfare mediterraneo, contraddistinto da alcuni tratti peculiari quali il familismo e la scarsa tutela dei rischi sociali diversi dalla vecchiaia e dall’invalidità. In seno al paradigma del Welfare mediterraneo, la famiglia svolge una funzione di player e perno del sistema e degli interventi di protezione sociale e alle solidarietà familiari e parentali viene affidato un ruolo centrale nell’assorbimento dei rischi sociali. Per spiegare tale fenomeno è stato impiegato il concetto di delega, mediante la quale il potere pubblico avrebbe trasferito i compiti di protezione sociale alle famiglie.”* (Polacchini, 2019)

Venendo meno la capacità di questi fattori di provvedere al benessere della popolazione, negli anni della crisi si è risvegliato l’interesse verso questi temi portando i governi a prevedere diverse forme di lotta alla povertà e alla disoccupazione in linea con i principi della Carta costituzionale. Nella Costituzione viene sottolineata l’importanza attribuita al lavoro nello Stato come mezzo di sostentamento, per sopperire ai bisogni materiali, ed anche come strumento per affermare la personalità dell’individuo. Il lavoro, costituisce, quindi, la fonte di sostentamento della persona, ed è per tanto mezzo imprescindibile per affermare la sua indipendenza ed autonomia; e come tale, rappresenta anche il presupposto per l’esercizio di ogni altro diritto costituzionalmente garantito. Quindi, agli occhi dei governanti appare di cruciale importanza il ruolo del lavoro per risolvere questi problemi. Per questo motivo uno dei principali obiettivi dello Stato è intervenire a sostegno dei soggetti più deboli, al fine di favorirne l’inserimento nel mercato del lavoro, evitando così, di fatto, l’esclusione sociale. Il diritto al lavoro si concretizza e si esplica in una articolata serie di leggi che

disciplinano l'accesso al lavoro, lo svolgimento del rapporto, i diritti e gli obblighi connessi e la sua cessazione.

## 1.2 **Origine della disciplina costituzionale del diritto al lavoro**

L'analisi della disciplina Costituzionale del diritto al lavoro risulta fondamentale per capire su quali pilastri poggia il decreto-legge n°4 del 28 gennaio 2019 “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, presentato dall'attuale Governo e convertito in legge il 28 marzo 2019, tema centrale della trattazione di questa tesi. L'attuale Costituzione è frutto di un compromesso tra i diversi principi ispiratori dei componenti dell'assemblea costituente, che, dopo la fine della seconda guerra mondiale, ha portato al delineamento in Italia di una nuova forma di Stato, lo Stato sociale, in aperto ripudio degli stati autoritari e totalitari che avevano, fino ad allora, segnato la storia del Paese. Lo Stato sociale risulta collegato allo Stato liberal-democratico ma ne costituisce anche un superamento. Invero, oltre che riconoscere e tutelare, ugualmente allo Stato liberal-democratico, i tradizionali diritti civili e politici del cittadino, lo Stato sociale si fa garante di taluni diritti sociali fondamentali, come a titolo esemplificativo il diritto al lavoro e il diritto al sostentamento. Quindi, al fianco dei principi liberali e democratici, e congiuntamente con questi ultimi, risultano essenziali, per l'effettiva libertà ed uguaglianza dei cittadini, i principi socialisti. Facendo esplicito riferimento alla libertà e all'uguaglianza dei lavoratori, è importante vedere come risulterebbe iniquo trattare allo stesso modo lavoratori occupati e lavoratori disoccupati. Se lo Stato non prevede interventi specifici di supporto e di solidarietà ai lavoratori disoccupati e alle loro famiglie e misure atte al raggiungimento della piena occupazione, un uguale trattamento formale porterebbe ad una concreta disuguaglianza sociale. In questa accezione lo Stato si pone nel ruolo di protagonista in uno scenario di sviluppo economico, contrariamente a quanto era previsto nella concezione liberale dello Statuto Albertino. Compiti fondamentali dello Stato, così delineato, divengono regolare il mercato, sostenere l'occupazione e controllare il ciclo economico. Il 9 settembre 1946 la Terza Sottocommissione della Commissione dei 75 comincia le proprie discussioni sui diritti e i doveri sociali ed economici focalizzando la propria attenzione sul “dovere del lavoro” e il “diritto al lavoro”. Relatore è il deputato Francesco Colitto.

*“Il lavoro, cioè il complesso delle attività, con cui l'uomo vince la natura e crea il mondo economico, politico, morale, intellettuale, è un dovere.*

*È un dovere individuale, in quanto, considerato l'individuo nella propria autonomia di fronte alla natura ed agli altri uomini, il lavoro costituisce il solo vero mezzo per assicurare il benessere del singolo e la continuità della specie. È uno di quei fondamentali doveri, di cui è intessuta la nostra essenza spirituale e da cui è diretta la nostra vita quotidiana. (...) Ed è, il lavoro, un dovere sociale, cioè un dovere verso la collettività, essendo il modo, con cui l'individuo, nella solidarietà necessaria di tutti i produttori, partecipa e contribuisce alla vita sociale; lo strumento, mediante il quale può realizzarsi il bene comune ed il comune progresso. (...) Al dovere del singolo di lavorare fa riscontro il dovere della società di garantire alle singole la reale possibilità di svolgere un'attività manuale od intellettuale, in conformità delle proprie attitudini ed in armonia col supremo interesse sociale. Ogni cittadino sano, il quale cerchi lavoro, deve poterlo trovare, per la estrinsecazione della sua personalità, per il suo miglioramento, per il suo maggiore benessere spirituale e materiale.*

*Quali che siano le premesse ideologiche, da cui si parte, nella fase attuale della storia dell'umanità, ammesso il vincolo che lega l'individuo alla società ed al dovere di questa di non abbandonare l'individuo a se stesso, è evidente che il cittadino ha il dovere di non sottrarsi ai compiti di lavoro, che gli spettano non nel suo solo interesse, ma nell'interesse della collettività, ed è ugualmente certo che la società deve procurare a ciascuno il mezzo di impiegare le sue attitudini e la sua attività. A fianco al lavoro-dovere si pone così un diritto al lavoro. Esso trova radice in un canone fondamentale di etica sociale, che ad ogni cittadino sia garantito un minimo di esistenza sufficiente e degna, un diritto ad essere liberato dal bisogno, un diritto a conseguire, secondo l'espressione del Leclercq, dignità ed indipendenza.”*  
([storia.camera.it](http://storia.camera.it), 1946-1947).

La disciplina costituzionale del diritto al lavoro è, in parte, il riflesso di questa visione, apparendo in primo luogo nell'art 1 della Costituzione: *"L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro..."*. Con le parole *"fondata sul lavoro"* si vuole sottolineare che uno dei compiti più importanti dello Stato dovrà essere quello di tutelare e valorizzare il lavoro visto come *“il rapporto concreto di solidarietà che nel mondo moderno lega gli uomini”* (Saragat, 6 marzo 1947) e i lavoratori, in quanto classe economicamente più debole, e in quanto da quest'ultimi discende un importante

contributo per lo sviluppo della società. Ai lavoratori disoccupati è dedicato l'art 4 della Costituzione: *"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto..."*. Tale articolo fissa come obiettivo per lo Stato quello di intervenire nell'economia affinché tutti coloro che lo desiderino siano posti nelle condizioni di lavorare. Altre disposizioni riguardanti la disciplina del lavoro sono contenute nel titolo III della Costituzione dedicato ai rapporti economici. L'art. 35, affida il dovere alla Repubblica di tutelare il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni; l'art. 36, stabilisce il diritto del lavoratore 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, nonché il diritto al riposo settimanale ed a ferie annuali retribuite; l'art. 37, impone che alla donna lavoratrice siano estesi gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni del lavoratore, consentendole al contempo l'adempimento della sua essenziale funzione familiare; l'art. 38, elenca le previdenze delle quali possono godere i lavoratori in caso di inabilità, infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia e disoccupazione involontaria, attraverso organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato; L'art 39 prevede la libertà di organizzazione sindacale, in questo caso il costituente sceglie di attribuire piena libertà ai sindacati in considerazione del loro ruolo di difesa dei lavoratori ed in opposizione a quanto accadde sotto il regime fascista, quando vi era un unico sindacato, oggetto di forti controlli da parte dello Stato; L'art 40 riguarda il diritto di sciopero. Con questa previsione il costituente, da un lato ha riconosciuto il valore fondamentale del diritto di sciopero, che in epoca fascista era trattato come un delitto, dall'altro ha stabilito che esso non può essere esercitato in modo indiscriminato, in quanto è compito del legislatore ordinario disciplinarlo.

### **1.3 Articolo 1, primo comma e articolo 4 Costituzione**

*"L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro..."*

*"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.*

*Ogni cittadino ha il 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."*

La Costituzione valuta il lavoro come il più importante fenomeno della vita sociale, affermando nel primo comma dell'art 1 *“L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro...”*. Fu l'onorevole La Pira a proporre la formula del primo comma dell'articolo 1 della Costituzione: *“Il lavoro è il fondamento di tutta la struttura sociale, e la sua partecipazione, adeguata negli organismi economici, sociali e politici, è condizione del nuovo carattere democratico”*. L'onorevole motivava la sua proposta dichiarando di essere stato animato da un principio che deve stare alla base della nuova Costituzione, cioè che in uno Stato di lavoratori, come è stato definito dall'onorevole Lucifero, il lavoro, sia manuale che spirituale, è il fondamento della struttura sociale. Tutti gli istituti elaborati nella presente Costituzione si devono riconnettere appunto a questo principio, da cui trae la sua legittimità la prima parte dell'articolo. Con la seconda parte, ha voluto esprimere due concetti: il primo, che il lavoro è il fondamento degli organismi economici sociali e politici; il secondo, che il lavoratore è compartecipe consapevole di tutto il congegno economico sociale e politico, e quindi che la concezione che anima i suddetti organismi deve essere ispirata ai principî democratici. In ultima analisi, l'articolo si connette al principio base posto in testa alla Costituzione, secondo il quale la Costituzione stessa ha per fine il completo sviluppo della personalità umana. Fu così che dopo l'analisi della proposta dell'onorevole La Pira e la nuova formulazione, ancora non definitiva, dell'onorevole Togliatti *“Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana”*, che tale articolo venne collocato in testa alla serie degli articoli che riguardano i principî dei rapporti sociali. Già dalle prime formulazioni è da notare come però non è il lavoro che fonda la Repubblica, ma è la Repubblica, nella sua Carta costituzionale, che sceglie di porre a suo fondamento il lavoro come norma di principio accanto a quella democratica. Nella nuova Costituzione appariva necessario allo stesso sviluppo della sovranità popolare, il lavoro quale forza propulsiva e dirigente di una società che tende ad essere di liberi ed eguali. Molti della Commissione avrebbero consentito a chiamare l'Italia *“repubblica di lavoratori”*. Si è quindi affermato, che l'organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica ha per fondamento imprescindibile e necessario il lavoro di ogni uomo, non solo manuale ma in ogni sua forma. L'espressione *“Repubblica democratica fondata sul lavoro”* costituisce quindi all'affermazione del dovere di ogni uomo di essere quello che ciascuno può in proporzione dei talenti naturali,

contribuendo così al progresso sociale e civile. Il lavoro nell'art. 1 è, quindi, definito non come fine a sé stesso, né come mero strumento di conseguimento dei mezzi di sussistenza, bensì unico tramite necessario per l'affermazione della personalità e per il raggiungimento dell'uguaglianza e dell'indipendenza dei cittadini. Nell'attuale contesto economico e sociale Italiano, e non solo, è evidente come la crisi abbia portato alla nascita di nuove forme di lavoro che non garantiscono più i diritti di uguaglianza e di indipendenza ai quali dovrebbe portare l'attività lavorativa citata nell'art.1 della Costituzione Italiana. Infatti, in un recente passato si è assistito a diversi tentativi di far fronte alla crisi economica e ai problemi che ha causato nel mondo del lavoro, in primis si ricorda il Job Act fortemente voluto dal Governo "Renzi" che mirava a regolarizzare il mondo del lavoro, creando contratti ad hoc e mirando all'eliminazione del precariato. Ad oggi è possibile vedere come tali progetti di cambiamento non abbiano avuto i risultati sperati, ciò implica che gli attuali Attori del contesto politico sono chiamati a farsi carico di questo problema. Dall'analisi del dettato dell'art 4 della Carta costituzionale: *"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il 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."*, si evince come tale sancisce il principio lavorista, mettendo questo valore al centro dell'ordinamento e a guida delle politiche nazionali, che in ragione di ciò devono orientarsi verso l'obiettivo della piena occupazione. Nella Carta costituzionale risultò fondamentale affermare il diritto al lavoro per garantire la libertà di espressione e la piena autonomia dell'individuo, ma in una Costituzione che si prefigge il compito di essere lo statuto di una civiltà di lavoratori, risultò altrettanto fondamentale un'affermazione che sancisse il dovere al lavoro. In principio a questo dovere l'onorevole Lombardi sottolineò, in sede di Assemblea costituente, come la mancata enunciazione del dovere dal lavoro avrebbe portato gli individui e quindi la società verso tutte quelle degenerazioni, dovute all'ozio, che caratterizzarono i decenni precedenti. La questione che venne in risalto nella discussione sulla stesura dell'articolo 4, in merito del dovere al lavoro fu se tale dovere fosse da ritenersi dovere morale od anche un dovere giuridico. La questione venne subito sciolta dall'onorevole Colitto: *"È un dovere morale, per cui potrebbe anche di esso non parlarsi in una Costituzione, la quale è un documento essenzialmente giuridico. È opportuno, però,*

*parlarne, perché tutte le Costituzioni moderne e contemporanee parlano di questo dovere del lavoro, anche ritenendolo soltanto un dovere etico. Pensa che non si possa parlare di dovere giuridico del lavoro. Chi volesse andare più in là dovrebbe attribuire alla società il potere di costringere al lavoro e questa è una proposizione che nessuno vorrebbe sostenere, perché significherebbe l'annullamento della libertà umana.”* Lo stesso però non credeva che si potesse affermare in un documento di carattere giuridico un diritto al lavoro, dal momento che lo Stato non si trovava in condizioni di garantirne l'esercizio. Una simile affermazione, di fronte a milioni di disoccupati, sarebbe potuta apparire come una irrisione. Per questo motivo propose la formula: lo Stato ha *“tra i suoi fini essenziali”* quello di dar lavoro al maggior numero di cittadini. Questo diritto venne comunque inserito nell'articolo, visto che una Costituzione non deve solo guardare al presente ma deve riuscire a proiettarsi al futuro e puntare al progresso della società. Lo stesso onorevole Di Vittorio per primo pensava che non inserire tale diritto avrebbe costituito un fallimento e sottolineò che: *“Affermare il diritto al lavoro deve significare un impegno che la società nazionale, rappresentata dallo Stato, assume di creare condizioni di vita sociale 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 un orientamento generale che la Costituzione dà al Paese.”* Risultava, agli occhi dell'onorevole Colitto, comunque assurdo parlare nella Costituzione del diritto del cittadino al lavoro. La paura dell'onorevole era rivolta soprattutto alle possibilità finanziarie che l'Italia era ed è ben lungi dal possedere. Fu la relazione del Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che chiarì le idee riguardo a questa questione e che consacrò il diritto al lavoro nella Costituzione: *“L'affermazione del «diritto al lavoro», e cioè ad una occupazione piena per tutti, ha dato luogo a dubbi da un punto di vista strettamente giuridico, in quanto non si tratta di un diritto già assicurato e provvisto di azione giudiziaria; ma la Commissione ha ritenuto, ed anche giuristi rigorosi hanno ammesso che, trattandosi di un diritto potenziale, la costituzione può indicarlo, come avviene in altri casi, perché il legislatore ne promuova l'attuazione, secondo l'impegno che la Repubblica nella costituzione stessa si assume. Al diritto si accompagna il dovere di lavorare...”*

Dopo l'analisi di come il lavoro è entrato nella nostra Costituzione, si può passare ad una sua analisi e nello specifico si può notare come tale assume un duplice

significato nella Carta costituzionale, da un lato è il mezzo necessario per lo sviluppo e l'affermazione dell'individuo, dall'altro risulta fondamentale allo sviluppo e alla progressione del tessuto sociale. *“il concetto di lavoro si risolverebbe in una vana formula se non avesse riguardo alle forze sociali portatrici degli interessi ad esso collegati e pertanto sollecitate ad operare a suo sostegno e difesa”* (C. Mortati). Nella nuova Costituzione quindi, a differenza dei precedenti regimi totalitari, che hanno mostrato il più profondo disprezzo per la libertà e per la dignità della persona, si dà importanza all'emancipazione dell'individuo e alla progressione della società attraverso il lavoro. *“Nel lavoro si realizza [...] la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidaristico (che conferisce a tale attività carattere doveroso)”* (C. Mortati). Nell'articolo in esame la cittadinanza è il parametro costituzionale di riferimento per il lavoro e per i lavoratori, i quali per il raggiungimento della piena cittadinanza sono chiamati ad un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica economica e sociale del paese. Il lavoro, comunque inteso in senso lato o circoscritto, ha rilevanza costituzionale come dovere del cittadino. Sancito il dovere in capo ad ogni individuo di svolgere una attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società, la Costituzione repubblicana disegna l'orizzonte verso il quale deve svolgersi la personalità di ognuno ed impone ad ogni cittadino di scegliere il proprio posto nella costruzione della Repubblica. Nella Costituzione, pertanto, tra il riconoscimento del diritto al lavoro e la sua effettività, si interpone necessariamente l'autonoma doverosa iniziativa del singolo cittadino che è tenuto ad attivarsi e a svolgere comunque un'attività socialmente utile nei limiti delle sue effettive possibilità. La Repubblica, nell'art. 4 della Costituzione, richiede ad ogni cittadino di essere attivo nella società secondo le proprie possibilità ma, al contempo, essa si dovrebbe adoperare per accrescere le possibilità del cittadino, promuovendo le condizioni che rendano effettivo questo diritto ed, in questo senso, è compito della Repubblica operare per ampliare la gamma delle opportunità per una autonoma, individuale scelta lavorativa, che si pone, essenzialmente, quale pieno sviluppo della persona umana. In questo contesto costituzionale inizia ad avere senso l'inserimento di forme di sostegno al reddito che però mai devono prescindere dal principio della condizionalità. La promozione del lavoro tramite questi aiuti può essere vista come il punto di incontro tra il diritto e il dovere del cittadino. Si ribadisce il concetto che con l'affermazione *“La Repubblica*

*ricosce a tutti i cittadini il diritto...*” non si intende comunque assicurare di diritto una piena occupazione per tutti i cittadini, ma, essendo questo un diritto potenziale, viene indicato al fine che il legislatore ne promuova l’attuazione. Pertanto, tale diritto non può essere oggetto di pretese dei singoli di ottenere un posto di lavoro. Non sono quindi ammissibili teorie che affermano la “costituzionale necessità” di un “reddito di cittadinanza”. Non è compito della Repubblica creare lavoro, ma promuovere le condizioni che consentano uno sviluppo economico e sociale capace di rendere effettivo il diritto al lavoro per tutti. Vero è che la direzione utopica verso la quale deve puntare l’operato della Repubblica è quella della piena occupazione, ma restando comunque solo un’utopia vista l’irrealizzabilità di tale progetto. Quindi le politiche per il lavoro dovranno essere orientate alla piena occupazione ma potranno dirsi efficaci quando riusciranno a mantenere la disoccupazione entro i limiti fisiologici che impediscono di considerare i disoccupati come definitivamente estromessi dal mercato del lavoro. Tali però dovranno fare attenzione a non limitare l’iniziativa privata per rispettare in pieno il secondo comma dell’art 4. L’attuazione del diritto al lavoro, di cui al primo comma dell’art. 4 Cost. e il corrispondente obbligo dello Stato a renderlo effettivo acquista senso solo in presenza di una pianificazione economica finalizzata alla piena occupazione. Nel contesto Italiano però tale priorità nell’indirizzo delle politiche economiche non si è avvertita se non in tempi relativamente recenti. Infatti, in un recente passato l’Italia ha vissuto un periodo di boom economico che ha decisamente sdrammatizzato il tema della disoccupazione in forza della grande capacità del sistema industriale di creare posti di lavoro. In questo contesto, l’attenzione del legislatore è stata volta sulla tutela del lavoratore e della conservazione dei rapporti lavorativi, nasceva così lo statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300) Va ricordato però che l’art 4 della Costituzione, come non garantisce a tutti i cittadini il diritto all’ottenimento di un posto di lavoro, così non garantisce il diritto alla conservazione del rapporto lavorativo. Con l’avvento della globalizzazione e il superamento del contesto economico e sociale in cui era maturato, lo Statuto dei lavoratori dimostrò di avere dei limiti strutturali e l’obiettivo delle politiche economiche tornò ad essere quello di ridurre il numero di disoccupati.

#### **1.4 Articolo 35 Costituzione**

*“La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni.*

*Cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori.*

*Promuove e favorisce le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.*

*Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell’interesse generale, e tutela il lavoro italiano all’estero.”*

Con l’articolo 35 si dà inizio al titolo III della Costituzione dedicato ai rapporti economici. Tale si apre con l’enunciazione del principio di tutela del lavoro, per il quale *“la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni”*. Tale principio segue il filo conduttore tracciato dal primo comma dell’art 1 della Costituzione, che fonda sul lavoro la Repubblica e la garanzia della sua democraticità; e dall’art 4 della stessa, che dà al lavoro il ruolo di principale mezzo per promuovere lo sviluppo e l’affermazione dell’individuo e per la progressione del tessuto sociale secondo il progetto delineato nella Carta costituzione. Alla luce dei richiami al lavoro già presenti nella parte prima della Carta Costituzionale, l’articolo in esame sarebbe potuto risultare superfluo, ma in questa parte della Costituzione ha il ruolo di assicurare a tale attività il giusto posto nell’assetto sociale, così come sottolineato dall’onorevole G. Ghidini durante una seduta dell’Assemblea costituente: *“si vuole dare al lavoro quel posto di sicura preminenza che gli compete nell’assetto sociale”*. Nell’articolo in esame non sono comunque presenti i criteri di attuazione della tutela del diritto al lavoro, ciò che però si ritrova è una norma di tendenza alla quale rifarsi nell’interpretazione delle successive disposizioni contenute nel medesimo titolo. Il ruolo dato da quest’articolo alla Repubblica è un ruolo attivo nella tutela del lavoro, tale rende obbligatorio per il legislatore prevedere apposite norme atte a tutelare ogni forma di lavoro, non lasciando quindi alla libertà negoziale dei sindacati la trattazione di questo tema. Dopo la riforma del titolo V della costituzione la competenza dell’istruzione e formazione professionale e della tutela e sicurezza del lavoro è stata affidata in maniera concorrenziale a Stato e Regioni. Questa apertura all’intervento legislativo delle Regioni però va a minare un’omogenea determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Anche se compito dello Stato è quello di fissare i livelli

essenziali delle prestazioni e determinare i principi vincolanti la Regione nella legislazione e nell'esercizio della potestà regolamentare, rimane comunque il rischio di disomogeneità. Ad oggi però questo è comunque limitato dallo "Statuto dei lavoratori" che rimane un efficace strumento di tutela dei lavoratori. Il lavoro oggetto di tutela nel primo comma dell'articolo in esame non è riconducibile ad una forma universale di lavoro, se si legge congiuntamente agli articoli 1, al suo primo comma, 4 e 36, ma direttamente riferito ad un tipo di lavoro subordinato o non subordinato ma riferito a quei lavoratori che traggono il proprio sostentamento essenzialmente dalla propria attività manuale o intellettuale, prevalendo il lavoro sul capitale, e che possono pertanto versare in condizioni di bisogno e di sostanziale assoggettamento abbastanza simili alla situazione in cui si ritrovano i lavoratori subordinati. La tutela del datore di lavoro si evince maggiormente nell'art 41 della Costituzione. Ad oggi la tutela di questi lavoratori subordinati o assoggettati al nuovo sistema lavorativo appare di primaria importanza vista la sempre meno sicurezza e stabilità di queste posizioni di lavoro.

Il secondo comma recita: *"Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori."* Tale affermazione nella Costituzione nasce da una questione sollevata da Bosco Lucarelli in sede di Assemblea costituente. Egli riteneva importante includere nella Carta costituzionale un accenno generale alla necessità di sviluppare l'insegnamento professionale dei lavoratori. Tale necessità era motivata anche dai fondamenti sulla quale la nuova Repubblica sorgeva, e quindi compito di quest'ultima sarebbe stato quello di dare un forte impulso alla scuola del lavoro per dare i mezzi ai cittadini volenterosi di elevarsi. Un progetto di scuola del lavoro risulta fondamentale nella lotta alla disoccupazione prefiggendosi l'obiettivo di dare la potenziale capacità a tutti gli individui di trovarsi, nella loro libertà di scelta, un impiego. Il tracollo del mercato del lavoro occidentale durante la crisi economica ha risvegliato l'attenzione dei governi su questo tema. In Italia recenti interventi normativi hanno provato a dare una soluzione a questo problema, in particolare la legge 107/2015, con l'introduzione dell'alternanza scuola lavoro obbligatoria. Con tale azione si è cercato di creare un ponte tra scuola e impresa. La formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori nell'articolo in esame sono proprio da intendersi come ponte tra scuola e impresa in modo da favorire una piena occupazione. In questo modo si soddisfa sia l'esigenza di libertà del singolo di trovare un lavoro consono alle sue capacità e alle sue aspirazioni

sia l'esigenza collettiva di sviluppo socioeconomico. Furono gli onorevoli Moro, Laconi, Taviani, Dominedò, che presentarono il seguente emendamento: *“La Repubblica promuove la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori”* in virtù dell'esigenza di inserire quindi, nel titolo dedicato ai rapporti economici, un riferimento all'impegno dello Stato alla preparazione dal punto di vista professionale dei lavoratori, con l'obiettivo di rendere massimo il loro rendimento. Nell'articolo *“Si è preferita la parola: «formazione» all'altra «istruzione», perché quest'ultima ha carattere ristretto, mentre qui si vuol mettere in rilievo che la Repubblica assume il compito, non solo d'istruire in senso tecnico, ma anche di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale. (...) Si aggiunge «l'elevazione professionale» come indicazione sintetica di un complesso di provvedimenti tendenti ad ottenere un livello più alto di vita professionale, culturale e tecnica dei lavoratori italiani.”* (Moro, 13 maggio 1947, seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente).

Con il terzo comma *“Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.”*, si dà una dimensione sovranazionale alla tutela del lavoro e tale sancisce il principio della solidarietà internazionale del lavoro. Questa particolare forma di tutela del lavoro ha le sue radici nei trattati bilaterali sulla tutela dei diritti del lavoro che l'Italia già in passato aveva stretto con le nazioni aderenti all'OIL. La Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) prese forma nel 1919 e fu inserita nei trattati di pace stipulati dalla Conferenza di Versailles al termine del primo conflitto mondiale. La Costituzione affermava con fermezza che per raggiungere “una pace universale e duratura” era necessario basarsi sulla giustizia sociale. Dopo l'interruzione di questi trattati sotto il regime fascista, furono il Presidente della terza sottocommissione Ghidini e l'onorevole Togliatti che, in sede di discussione sul dovere di tutela del lavoro da parte dello Stato, sottolinearono come questo dovesse essere necessariamente garantito sia sul territorio nazionale che all'estero. Alla luce di una sempre maggiore necessità degli Stati di confrontarsi tra di loro, risulta necessario promuovere e favorire accordi e organizzazioni internazionali, visto che nessuno Stato, per quanto ricco e attrezzato, potrebbe mai illudersi di vivere rinchiuso in sé stesso, separato dalla comunità internazionale. Il comma sancisce quindi il principio della solidarietà internazionale del lavoro. La dimensione sovranazionale della tutela del lavoro contenuta in questo comma risulta ancora oggi un tema scottante alla luce dei

fenomeni di concorrenza basati sull'abbassamento dei costi sociali e sulla delocalizzazione delle attività produttive che la globalizzazione ha portato con sé, spesso a tutto danno della tutela del lavoro.

Il quarto comma dell'articolo recita: *“Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.”* La discussione di questo comma non può che iniziare con la proposta dell'onorevole Guida e modificata nella forma dal Presidente Ghidini *“La libertà di movimento del cittadino italiano all'estero (diritto di emigrazione) può essere limitata dallo Stato solo per la tutela del lavoro nell'interesse collettivo. Il cittadino che emigra non perde il diritto alla protezione dello Stato”*, dal quale trae origine. Rispetto alla proposta originale la forma definitiva mette in evidenza come la libertà di movimento all'estero non dipende solo dallo Stato italiano; da quest'ultimo dipende solo la libertà di uscirne e tale venne riconosciuta senza discussioni da tutti i membri della Costituente visto che se fosse stato affermato il contrario si sarebbe dato un forte limite alle libertà del cittadino italiano. Il Presidente Ghidini spiegò però che il diritto di emigrazione può in un solo caso essere limitato dallo Stato, e cioè, solo per ciò che concerne la tutela del lavoro o l'interesse collettivo. La parte al centro della discussione fu però l'ultima riguardo alla tutela del lavoro e del lavoratore all'estero da parte dello Stato. Il Relatore predisposto a questo tema, l'onorevole Guida, sottolineò che se il cittadino si reca all'estero per ragioni di lavoro deve avere diritto ad una maggiore tutela. Non è motivo di discussione il fatto che chi semplicemente espatria conservi il diritto alla protezione dello Stato di origine, ma risulta fondamentale sottolineare il diritto dell'emigrante che deve sentirsi sempre particolarmente protetto dalla Patria. Questa protezione si realizza in un'azione dello Stato, che attraverso accordi con gli Stati verso i quali si sono indirizzati i flussi migratori, si fa garante di un pari trattamento retributivo e pari garanzie di sicurezza sociale rispetto ai lavoratori del paese ospitante e cercando di favorire condizioni ottimali di inserimento e integrazione nelle nuove realtà lavorative. L'Italia ha un interesse particolare all'Organizzazione internazionale del lavoro, in quanto le sue forze del lavoro costituiscono una delle sue principali ricchezze: e dal miglioramento delle condizioni di lavoro ed assistenziali dei lavoratori essa può trarne i maggiori benefici.

## 1.5 Articolo 36 Costituzione

*“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 famiglia un'esistenza libera e dignitosa.*

*La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.*

*Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.”*

Questo articolo fa da ponte tra l'articolo sul diritto al lavoro e l'articolo sul diritto all'assistenza e in tale norma viene garantito, oltre al diritto al lavoro, un minimo di retribuzione in relazione allo sforzo e alle necessità dei lavoratori. Fu l'onorevole Fanfani che presentò alla terza Sottocommissione la prima formulazione del primo comma: *“Ogni lavoratore ha diritto ad un reddito proporzionato al suo sforzo ed alle sue necessità personali o familiari. La Repubblica predisporrà il godimento di questo diritto con norme sulle retribuzioni familiari e previdenziali.”* Sia nella formulazione originale che in quella attuale si riconosce e si garantisce quello che al tempo era solo un'aspirazione dei lavoratori, il principio di proporzionalità. L'onorevole Fanfani ritenne che, dopo aver affermato il diritto al lavoro e prima di stabilire il diritto all'assistenza, fosse razionale stabilire in un articolo il diritto del lavoratore ad un compenso proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e che tenesse conto delle sue necessità personali e familiari, ritenendo quindi giusta questa aspirazione. L'aggiunta della parola “famiglia” e quindi il riguardo a quest'ultima è stata apportata nell'articolo in considerazione delle preoccupazioni espresse dall'onorevole Noce nelle sedute precedenti a quella in cui l'onorevole Fanfani ha proposto quest'articolo, nelle quali si domanda se lo Stato non debba andare incontro agli oneri che dovranno sopportare i genitori per il fatto di avere una famiglia, e alla convenienza di creare una situazione possibilmente non disagiata a quelle persone che attendono permanentemente a lavori di casa e che non percepiscono un salario a questo titolo. Di qui la necessità che in sede assicurativa o in sede retributiva si provveda in qualche modo. Circa la proporzionalità e la qualità del lavoro, questa parte dell'articolo fu suggerita dal Presidente della Sottocommissione Ghidini, il quale, nel dare tale suggerimento intendeva trovare una formula che tenesse conto del lato qualitativo e di quello quantitativo. Tale principio quale quello della proporzionalità mira ad assicurare al lavoratore una retribuzione commisurata a elementi concreti e imparziali

quali tempo, risultato, esperienza e competenza del lavoro prestato. In base a questo principio il datore di lavoro, imprenditore privato, risulta libero quindi di attribuire discrezionalmente trattamenti speciali a beneficio dei propri dipendenti più meritevoli. Fu per primo l'onorevole Lucifero che, nella sua esposizione alla prima Sottocommissione, sottolineò l'importanza di affermare nella Carta costituzionale il diritto dell'uomo lavoratore ad una vita dignitosa e sufficiente a sé e alla sua famiglia. Con tale previsione si avviò la struttura sociale verso una rigenerazione del lavoro in modo che il suo frutto fosse adeguato alla dignità e alla libertà dell'uomo. In queste previsioni si mette in evidenza come il cittadino possa raggiungere la dignità della persona attraverso il lavoro. Il percorso storico degli ultimi vent'anni, in cui si è passati da un'economia reale ad un'economia virtuale, ha visto diminuite le opportunità di lavoro e consequenzialmente aumentate le cifre della disoccupazione e dell'impoverimento dei lavoratori. In questi ultimi anni, in virtù dei cambiamenti che ha vissuto l'economia del nostro Paese, si è sacrificata la dignità delle persone ricavandone una illusoria, e comunque diseguale, ripresa economica e occupazionale. Tutto in nome di una flessibilità che non garantisce occupazione mentre crescono povertà e disuguaglianze. In tale contesto il valore del lavoro, come strumento per raggiungere la libertà e la dignità personale, appare incerto. Questa incertezza lascia crescere strumenti patologici quali corruzione ed evasione fiscale. Quindi risulta incerta anche la garanzia, enunciata dall'articolo in esame, dell'esistenza libera e dignitosa per il lavoratore. I cittadini però, anche di fronte a queste incertezze, non devono dimenticare che il lavoro è l'espressione del principio fondamentale di solidarietà, premesso nell'articolo 1 e ribadito nell'articolo 4, che al secondo comma enuncia un obbligo di solidarietà. È proprio tramite lo strumento della solidarietà che è possibile raggiungere la pari dignità sociale che non hanno i più deboli come i lavoratori disoccupati o precari.

*“L’aspirazione di tutti gli uomini dopo quella alla sopravvivenza e al rispetto dei più elementari diritti umani è quella ad un lavoro degno. La strada da percorrere perché a tutti sia garantita questa possibilità passa necessariamente per una visione integrata dello sviluppo: non esiste sviluppo economico senza sviluppo sociale; non esiste sviluppo senza equità. È precisamente questo che significa dare un volto umano all’economia globale.”* (J. Somavia, ex Direttore generale dell’ILO). È dunque il lavoro dignitoso l’elemento fondamentale capace di concretare uno sviluppo equo e

sostenibile nel tempo. Il riferimento a libertà e dignità dell'esistenza è un chiaro segno del fatto che, se la nozione di "salario familiare" ha un valore di fatto, ciò non significa che la sufficienza sia data da una retribuzione che assicuri il minimo vitale o di sussistenza, ovvero la mera soddisfazione dei bisogni minimi e immediati, dovendosi garantire, invece, un tenore di vita socialmente adeguato alle esigenze di vita del lavoratore e della sua famiglia, affrancandoli dalla "schiavitù del bisogno" al fine di far loro pienamente godere i diritti civili e politici. Quindi il canone della sufficienza, mira a dare prominenza all'elemento soggettivo delle condizioni di vita del lavoratore e della sua famiglia. I canoni della proporzionalità e della sufficienza, sebbene guidati da criteri differenti, la proporzionalità si ispira ad un criterio sinallagmatico per il suo rapporto di interdipendenza tra prestazione e controprestazione, e che quindi vede il contratto di lavoro come contratto di scambio tra prestazioni corrispettive; la sufficienza si ispira ad al criterio di adeguatezza sociale, che valuta l'idoneità del salario quale principale fonte di sussistenza del lavoratore e della sua famiglia, devono intendersi come convergenti verso l'obiettivo primario di garantire che l'esistenza, prima ancora che il lavoro, si svolga in condizioni di dignità e libertà. Il secondo e il terzo comma dell'articolo 36 sono dedicati ai limiti alla durata della prestazione lavorativa e al diritto al riposo dal lavoro. Il fine del costituente nel disporre tali previsioni costituzionali è quello di salvaguardare la salute del lavoratore da forme troppo intense di sfruttamento, consentendogli di godere del tempo libero per recuperare le proprie energie psicofisiche, dedicarsi alla ricreazione di sé, partecipare alla vita familiare, sociale, culturale. Condurre, quindi, un'esistenza libera e dignitosa. Quanto alla durata massima della giornata lavorativa, la Costituzione non dà indicazioni vincolanti circa il tetto massimo dell'orario lavorativo, rinviando integralmente al legislatore ordinario. La riserva di legge è da intendersi come relativa, lasciando aperta la possibilità di integrazioni ad opera della contrattazione collettiva. Il terzo comma: *"Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi."*, prende le mosse da una proposizione in tema di riposo che venne inizialmente approvato con la seguente forma *"Il diritto al riposo è garantito"*. Furono l'onorevole Togliatti prima e l'onorevole Basso dopo a sollevare la questione sulla forma di tale proposta. Togliatti, mise in mostra come tale proposta lasciava in sospeso la formulazione aggiuntiva che era contenuta nell'articolo proposto dall'oratore nella sua relazione. Tale proposta cercava di dare una certa concretezza a

questo diritto, affermando la necessità di concedere ai lavoratori delle ferie pagate. Basso rilevò come l'articolo approvato nella seduta precedente in materia di riposo, nella sua scheletrica espressione, avesse poco significato. Per lui era necessario inserire un'affermazione più concreta che affermasse per lo meno quello che è contenuto nella proposta dell'onorevole Togliatti, e soprattutto l'irrinunciabilità al diritto al riposo. L'onorevole Lucifero propose di aggiungere nella prima proposizione: «ed è retribuito». Il Presidente Tupini, in base alle discussioni dei membri della Sottocommissione formulò la seguente *proposizione* “*Il diritto al riposo giornaliero, settimanale, annuale è garantito e non è rinunciabile. La legge ne regola le modalità. Le ferie annuali sono retribuite*”, dalla quale trae origine l'attuale terzo comma dell'articolo 36.

## **1.6 Articolo 38 Costituzione**

*“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.*

*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.*

*Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.*

*Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.*

*L'assistenza privata è libera.”*

Il principio del diritto al lavoro e la responsabilità dello Stato rispetto alla necessaria predisposizione delle condizioni nelle quali il diritto stesso riesca pienamente e completamente a svilupparsi, sono l'assioma fonte primaria di un benessere cui si auspica. Questo, però, trova limitati i propri effetti dalle inevitabili circostanze che, temporaneamente, o permanentemente, precludono la possibilità di lavoro ai singoli individui. La preclusione della possibilità, non l'astensione volontaria, entra nella fenomenologia ricorrente, purtroppo a carattere normale, fra le vicende della convivenza collettiva e richiama il concetto della solidarietà, cui tutti i cittadini devono sentirsi legati per dare ciascuno il loro proporzionale contributo di sollievo. La prima Costituzione che mise in risalto questo problema, e dalla quale prende le mosse

anche questo articolo della nostra attuale Carta costituzionale, fu quella francese del 27 ottobre 1946, che nel suo preambolo recitava:

*“La Nazione assicura all’individuo e alla famiglia le condizioni necessarie al loro sviluppo. Essa garantisce a tutti, e specialmente al fanciullo, alla madre e ai vecchi lavoratori, la protezione della salute, la sicurezza materiale, il riposo e le vacanze. Ogni essere umano che, in dipendenza dell’età, dello stato fisico o mentale o della situazione economica, si trovi nell’impossibilità di lavorare, ha il diritto di ottenere dalla collettività adeguati mezzi di esistenza. La Nazione proclama la solidarietà e l’eguaglianza di tutti i francesi di fronte agli oneri derivanti da calamità nazionali.”.*

La Repubblica, quindi, proclamando l'eguaglianza, fa appello altresì alla solidarietà di tutti rispetto agli oneri che l'eguaglianza stessa pretende.

Scendendo al particolare, vediamo come l'iter del lavoratore abbia o possa avere periodi di sosta forzata, per malattia, infortunio, gravidanza della donna, carenza di lavoro e conseguente disoccupazione, ecc., e qui devono soccorrere efficacemente le norme assistenziali, vuoi per fornire i mezzi di riattamento della personalità fisica, vuoi per fornire i mezzi di sostentamento, onde supplire al difetto della fonte normale di reddito. Entra poi in considerazione la incapacità lavorativa dovuta a cause fisiche e psichiche (infermità fisiche e mentali), costituzionali o sopravvenute, che, senza l'intervento della previdenza, porrebbe l'individuo al di fuori delle garanzie vitali sicché necessaria si appalesa la manifestazione previdenziale, per esprimere la più squisita solidarietà. Altro fenomeno inevitabile, la vecchiaia, deve pur essa appoggiarsi ad un sistema assicurativo, che coroni una vita di lavoro, allontanando ogni pena altrimenti connessa con l'inabilità e con l'invalidità. L'assistenza e la previdenza debbono far sì che all'individuo sia garantito l'indispensabile per i bisogni quotidiani, che comprenda un minimo di agio tale da far vivere a questo un rapporto di amore con la vita e non costituisca, invece, fonte di odio alla vita.

La prima formulazione dell'articolo 38, tratta dalla relazione alla terza Sottocommissione del deputato Giuseppe Togni, recitava:

*“Al cittadino italiano deve essere assicurata, con la protezione della vita e della libertà, la tranquillità domestica familiare e la elevazione spirituale. Dal lavoro consegue il diritto all'assistenza materiale in caso di malattia, di infortunio, di perdita della capacità lavorativa, di disoccupazione involontaria. 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. Organi pubblici di protezione sociale garantiranno i menzionati diritti, attuando e promovendo ogni forma di assistenza, compresa quella medica gratuita che deve tendere anche al riattamento fisico della persona minorata.”*

In conclusione, ogni cittadino, pel fatto stesso che esiste e vive, ha diritto di essere messo in condizioni di poter far fronte alle minime esigenze della vita; e queste possono venir soddisfatte attraverso ad una attività diretta, in quanto l'individuo ha la possibilità, fisica od intellettuale, e l'occasione, sociale ed economica, di lavorare (nel qual caso ha anche il dovere di farlo), ovvero attraverso l'obbligo che incombe alla collettività quando il cittadino, indipendentemente dalla sua volontà, non è in condizioni, o per una crisi sociale, o per causa fisica, intellettuale o psichica, di lavorare. Dall'analisi dei resoconti della terza Sottocommissione in materia di diritto all'assistenza si evince come temi quali assistenza e previdenza abbiano influenza anche nelle relazioni sociali. Infatti, con l'introduzione di questi temi nella Carta costituzionale ci si prefigge l'obbiettivo di sottrarre alla povertà e alla miseria le masse che potrebbero essere spinte a turbare la pubblica tranquillità. In un clima di pubblica tranquillità e di tranquillità familiare si dà la possibilità a tutti i cittadini di raggiungere un'elevazione personale e culturale. L'articolo 38 della nostra Carta costituzionale vuole dare effettività all'idea di Stato sociale voluta dai costituenti che, progettando un complesso sistema di sicurezza sociale attraverso la previsione dei diritti alla previdenza e all'assistenza, intesero assicurare condizioni di vita adeguate ai cittadini nelle condizioni di maggior disagio economico e sociale, per liberarli da quella "schiavitù del bisogno" che ostacola il pieno godimento dei diritti politici e civili. La protezione sociale è divenuta così interesse di tutta la comunità e, in quanto tale, dovere fondamentale e imprescindibile dello Stato. Nello specifico dell'assistenza e della previdenza sociale, l'articolo 38 della Costituzione fissa i principi e i parametri di funzionamento degli enti volti alla tutela economica del cittadino che si trovi in condizione di bisogno per mezzo dell'assegnazione di compensi monetari, indirizzati a integrare o rimpiazzare il reddito da lavoro. In questo modo si va a superare quel criterio puramente assicurativo, che faceva pesare solo sulle categorie interessate il dovere della tutela previdenziale dei lavoratori e gli interventi assistenziali solo su enti pubblici o privati di beneficenza.

## **II. Cos'è il “Reddito di Cittadinanza” adottato dal Governo italiano**

### **2.1 Distinzione tra reddito di cittadinanza e reddito minimo**

La “Grande crisi” ha lasciato pesanti ripercussioni: una grave recessione, una diffusa contrazione delle attività produttive, degli scambi e dei consumi, una crescita consistente del debito pubblico, tassi elevati di disoccupazione, segnali evidenti di impoverimento delle classi medie e di aumento della povertà assoluta, un netto acuirsi delle diseguaglianze. A tutto ciò si somma lo sviluppo tecnologico, la delocalizzazione del lavoro e la destrutturazione del rapporto di lavoro. Tutti questi fattori hanno portato, la nostra società, alla scissione tra l'esistenza dell'uomo e la sua libertà e dignità, che sono diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione. Alla luce di ciò nel contesto economico e sociale italiano non si può dare per scontato che tutti abbiano o possano trovare lavoro. Infatti, i dati ISTAT (archivio/disoccupati, 2019) mostrano come la disoccupazione sia ad un tasso elevato, e al contempo tra chi ha già un lavoro si registra un aumento di lavoro precario, intermittente e flessibile; dove molti sono coloro che, pur lavorando, restano sotto la soglia di povertà, i così detti “working poors”. L'oggettiva complessità del rapporto esistente tra contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione appare, poi, ancora più rilevante in ragione di un quadro costituzionale come quello italiano che sembra collegare in maniera imprescindibile lavoro e lotta all'esclusione sociale non consentendo scelte di tipo univoco a favore dell'uno o dell'altra. Allo stato attuale, quando si fa riferimento a misure di contrasto a povertà ed esclusione sociale ci si riferisce, in primis, a forme di sostegno al reddito. In questo ambito le denominazioni e le definizioni sono molte, forse troppe e in alcuni casi equivoche. Di conseguenza, pare opportuno prendere le mosse dalla distinzione di fondo esistente tra “reddito di cittadinanza” e “reddito minimo”. Quindi, alcuni dei metodi adottabili dai governi per affrontare in fenomeno della povertà sono il reddito minimo e il reddito di cittadinanza.

Nel linguaggio comune è frequente l'uso improprio di tali termini. Il reddito di cittadinanza è un reddito versato da una comunità politica a tutti i suoi membri, su base individuale, senza controllo di risorse né esigenza di contropartite. Il reddito di cittadinanza esprime quindi una manifestazione di un welfare state che ha il fine di ridurre le disuguaglianze economiche. Tramite questo sussidio si vuole fornire una

garanzia senza alcuna riserva di reddito a tutti, solo perchè cittadini di quello stato, a prescindere da qualsiasi verifica sulla condizione economica e sociale del cittadino e senza chiedere nessuna azione in cambio di tale sussidio. Viene così a delinearsi una forma di sostegno al reddito incondizionata e riconosciuta ai cittadini per il solo fatto di essere tali. In altre parole, il reddito di cittadinanza identifica un trasferimento monetario erogato a intervalli regolari dallo Stato ai singoli cittadini, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e dalla loro disponibilità ad offrire contributi lavorativi. Si tratta quindi di un'attribuzione che si caratterizza per essere: monetaria, discostandosi dalle forme di intervento pubblico in servizi, come ad esempio la scuola e la sanità, accrescendo così l'autonomia individuale sia dal punto di vista lavorativo sia dal punto di vista personale delle scelte di vita quotidiane; periodica, contrapponendosi ad aiuti una tantum e ai contributi per specifici servizi. individuale, distinguendosi dalle politiche sociali che prendono come unità di riferimento il nucleo familiare, il reddito di cittadinanza non risente dello status familiare del beneficiario, l'unico requisito richiesto è la cittadinanza; universale, differenziandosi da tutti quei trasferimenti la cui erogazione si basa sui means tests al fine di certificare che l'individuo si trovi effettivamente al di sotto della soglia di povertà prefissata. E quindi il reddito di cittadinanza è erogato a tutti, benestanti o indigenti, occupati o disoccupati; incondizionata, prendendo le distanze dall'idea che i sussidi economici vadano concessi solo in cambio della disponibilità ad entrare nel mercato del lavoro, a svolgere attività socialmente utili, a dimostrare una ricerca attiva di occupazione o di qualsiasi altra forma di attivazione. Di conseguenza nulla può essere preteso in cambio dallo Stato; cumulabile, distaccandosi dalle misure sociali che non possono essere cumulate con altri redditi; irrevocabile, dal momento dell'attribuzione fin tanto che sussiste il carattere della cittadinanza. Si parla poi di reddito di cittadinanza se si è in presenza di una misura di sostegno al reddito di tipo universale: destinata a tutti, indipendentemente dallo stato economico, civile e occupazionale dell'individuo affinché possa essere garantito a tutti il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa. L'universalità della politica, a dispetto della selettività, viene certamente in aiuto alla semplificazione degli aspetti burocratici, minimizzando i costi amministrativi, sociali ed economici di complessi means tests. In particolare, i costi sociali sono legati ad una più o meno ampia invasione della privacy delle persone col rischio di umiliare il beneficiario del sussidio, il quale assumerebbe una

connotazione caritatevole. La fase di accertamento dei diversi stati di bisogno, non è solo fonte di costi ma anche di possibili inefficienze, che corrispondono ai casi dei cosiddetti falsi positivi e falsi negativi. L'universalità in questo caso consente di rimediare ai buchi lasciati dalla selettività. Tuttavia, quando si parla di tutela dei bisogni rischia di scontrarsi con l'eterogeneità che caratterizza le esigenze degli individui rivelando la sua inadeguatezza nel darvi una risposta. Per di più, attraverso l'universalità le risorse a disposizione non vengono ottimizzate in funzione della lotta alla povertà generando così inefficienze nel contrasto alla povertà. In ogni caso, bisogna considerare che l'universalismo assoluto del reddito di cittadinanza può essere compensato da un adeguato sistema di tassazione in grado di accertare che le persone benestanti concorrano al finanziamento dello strumento secondo le proprie capacità contributive realizzando equità verticale. Di fronte alle incertezze che ormai segnano irreversibilmente il mondo del lavoro odierno, un trasferimento selettivo potrebbe comunque disincentivare l'uscita dal sistema di protezione sociale imprigionando l'individuo all'interno del sistema di sicurezza sociale in una situazione di esclusione permanente dal mercato del lavoro. Tale fenomeno, che prende il nome di trappola della povertà, situazione riscontrabile quando non vi è alcun incentivo per le persone con redditi bassi o nulli a cercare un lavoro, in quanto ogni reddito aggiuntivo sarebbe compensato da perdite di benefici sociali e aumenti delle imposte. Partendo da livelli di reddito molto bassi o nulli, un individuo che riceva dei redditi aggiuntivi potrebbe trovarsi in una situazione peggiore di quella precedente: per quanto paradossale questa situazione possa apparire, essa è facilmente comprensibile se si tiene conto del sistema di tassazione progressivo e della funzione dei trasferimenti operati dalla pubblica amministrazione. Se un soggetto consegue redditi da lavoro questi saranno ovviamente tassati, ma se quello stesso soggetto riceveva sussidi da parte dello Stato, questi saranno ritirati. Gli effetti della tassazione e della perdita dei sussidi statali potrebbero compensare negativamente il maggior reddito ottenuto, peggiorando la situazione economica dell'individuo.

I salari generalmente sono legati alle condizioni prevalenti sul mercato del lavoro: maggiore è il tasso di disoccupazione, più debole è il potere contrattuale dei lavoratori e minore è il salario reale; più elevato è il livello di protezione dei lavoratori e disoccupati, maggiore è il livello salariale in termini reali. Nonostante in presenza del reddito di cittadinanza non operi l'effetto sostituzione rimane però l'effetto reddito

secondo cui l'individuo, ricco di un reddito potrebbe lavorare meno. L'incondizionalità propria del reddito di base riduce quindi gli incentivi al lavoro e la necessità di un lavoro pagato generando inefficienze produttive. Di conseguenza la completa incondizionalità del reddito di cittadinanza potrebbe indebolire il legame tra diritti e responsabilità, di coloro che sono alla ricerca di un impiego. In questo contesto, senza un cambiamento di mentalità verso una società solidale in cui vi è una stretta relazione tra diritti e doveri sociali, non sarebbe facile indirizzare politiche di promozione non obbligatorie al reinserimento nel mondo del lavoro. Ma, la finalità principe dell'incondizionalità propria del reddito di cittadinanza è quella di assicurare uno zoccolo di reddito che permetta a ciascun cittadino di perseguire i propri progetti di vita, qualsiasi essi siano; di selezionare il lavoro in base alla propria formazione e professionalità pregresse oltre che in base alle inclinazioni e bisogni personali che cambiano nel corso del tempo; e, non meno importante, di scegliere come impiegare il proprio tempo. In questo senso, un sostegno al reddito slegato da vincoli all'attivazione, non fa altro che incentivare lo sviluppo di attività quali il volontariato e l'imprenditoria sociale, la cura della famiglia e la formazione. Il reddito di cittadinanza, attraverso l'incondizionalità, esalta l'autonomia e la libertà individuali. Dal punto di vista costituzionale, *"... interventi di erogazione reddituale improntati ad un universalismo puro rischiano di scontrarsi con il principio di eguaglianza sostanziale e con le istanze di giustizia redistributiva allo stesso sottese, mai come oggi bisognose di essere difese contro l'aggressività della crisi economica."* (Polacchini, 2019).

Il reddito minimo, lungi dall'incarnare una mera sfumatura terminologica rispetto al reddito di cittadinanza, risponde ad una diversa impostazione concettuale in tema di gestione del fenomeno della povertà introducendo un universalismo selettivo. Si configura infatti come un intervento di carattere selettivo subordinato alla sussistenza di condizioni di indigenza (c.d. prova dei mezzi) ed alla disponibilità del beneficiario a partecipare ad un complesso di attività volte al suo reinserimento sociale e lavorativo. L'universalismo selettivo tenta di coniugare la destinazione dei servizi a tutti i richiedenti con la selettività nell'erogazione delle prestazioni, selettività da realizzare sulla base dei mezzi a disposizione degli stessi richiedenti. L'espressione "universalismo selettivo" richiama l'idea secondo cui la trasformazione in senso non categoriale del welfare state italiano non può prescindere dal rispetto degli equilibri

finanziari ed è quindi opportuno si realizzi attraverso riforme ispirate a una scelta equilibrata tra universalismo dei diritti, quanto a individuazione della platea dei potenziali beneficiari, e selettività in base alla condizione economica, quanto a livelli di erogazione delle prestazioni e/o grado di compartecipazione alla spesa. Il principio dell'universalismo selettivo, sperimentato in occasione dell'introduzione del reddito minimo di inserimento, ha trovato la sua più genuina applicazione nell'introduzione dell'Isee, il nuovo metro di valutazione della condizione economica dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate. L'universalismo selettivo si fonda sulla prova dei mezzi, ossia sull'accertamento che le risorse del richiedente siano sotto la soglia di povertà. In questa prospettiva, il reddito minimo è una misura di natura selettiva, in quanto destinata in via esclusiva agli indigenti, ed è universale in quanto rivolta a tutti loro. In considerazione della limitatezza delle risorse pubbliche a disposizione, la selettività non è un'opzione, ma si impone per garantire l'effettività dei diritti a chi ne ha realmente bisogno. Come si evince dal modello di democrazia costituzionale, l'universalità dei diritti fondamentali, tra i quali devono essere iscritti anche i diritti sociali, è un assioma indiscutibile. Nel momento in cui si passi dalla prospettiva astratta alla dimensione delle applicazioni concrete delle previsioni normative inerenti a tali diritti, ci si scontra inevitabilmente con la realtà della scarsità delle risorse finanziarie utilizzabili per garantirne l'esercizio. Al di là delle ragioni legate ad esigenze di contenimento dei costi, la selettività va colta anche nel suo significato complessivo di veicolo di attuazione del principio di eguaglianza sostanziale. Del resto, la selettività nella profusione di prestazioni e servizi è un principio che permea l'intero testo costituzionale, che dedica una pluralità di disposizioni ai soggetti deboli rendendoli destinatari di provvidenze che invece non sono riconosciute a chi non versa in condizioni di bisogno. Alcuni esempi sono il comma 3 dell'art 24 della costituzione in cui si enuncia un'assicurazione ai non abbienti, con appositi istituti e mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, l'articolo 32 Cost. in cui si enuncia la garanzia a cure gratuite agli indigenti, l'articolo 34 in cui si garantiscono i mezzi e le condizioni utili a raggiungere i più alti gradi degli studi ai poveri e l'articolo 38 Cost. che prevede l'assistenza agli inabili e ai disoccupati. I principi di cui all'art. 3, comma 2 e 81 Cost., spesso in rapporto di tensione oppositiva, in questo contesto operano in concorso e conducono ad escludere la compatibilità con gli stessi di misure di universalismo puro, che genererebbero iniquità, si porrebbero in conflitto con le

istanze redistributive sottese al principio di eguaglianza sostanziale, essendo erogate anche a chi non ne ha bisogno, e si scontrerebbero con l'esigenza di contenimento della spesa pubblica. Una diversa opzione ricostruttiva ritiene che un reddito garantito a tutti, senza la condizione selettiva del bisogno, meglio si accorderebbe con l'universalismo dei diritti fondamentali, consentirebbe di superare qualunque connotazione caritatevole, evitando il conseguente stigma sociale per i beneficiari, e permetterebbe di ridurre la mediazione burocratica richiesta dall'accertamento dei redditi o dei diversi tipi di stato di bisogno. Tuttavia, è rilevabile come una disposizione normativa volta ad estendere una provvidenza a sostegno di un diritto costituzionalmente garantito (il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa) oltre la sfera dei beneficiari individuabili sulla base della Costituzione stessa (ovvero i soggetti deboli), diventa *contra constitutionem se*, per garantire l'estensione della provvidenza a tutti, ha l'effetto di intaccare il nucleo di tutela costituzionalmente previsto. Una misura di sostegno al reddito come il reddito minimo, a differenza del reddito di cittadinanza e composta da una parte passiva, di natura assistenziale, consistente nell'erogazione di una somma di denaro, ed una parte attiva, ovvero ricostruttiva delle chances dell'individuo di inserirsi nel contesto sociale e lavorativo, superando la condizione di marginalità e di esclusione nella quale versa.

Volendo tratteggiare una sintesi delle asimmetrie esistenti tra le forme di reddito menzionate, si può concludere che le due peculiarità che rendono il reddito di cittadinanza antitetico rispetto al reddito minimo risiedono nell'assenza di qualunque forma di selettività che non sia collegata al requisito della cittadinanza, nel suo carattere incondizionato, ovvero svincolato da obblighi di attivazione sociale o lavorativa in cambio del sussidio, non prevedendosi alcun impegno del beneficiario a partecipare a programmi di attivazione mediante i quali lo stesso possa essere reinserito nel mercato del lavoro e nell'irrevocabilità della misura. Il reddito minimo, invece, è erogato previo accertamento della condizione economica del richiedente e dietro garanzia della disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo. Il reddito minimo conosce due varianti, a seconda che venga accolta un'impostazione universalitico-selettiva o categoriale. La selettività generalmente fa riferimento a due caratteristiche: la soglia di reddito e la stabile presenza sul territorio, testimoniata da un legale continuativo del soggetto con l'ente esponenziale della comunità territoriale. La recente esperienza del

reddito di inclusione offre una limpida testimonianza del passaggio da un approccio categoriale ad uno universalistico-selettivo nell'erogazione della misura: la legge di bilancio 205/2017 ha eliminato dall'impianto del d.lgs. 147/2017 ogni requisito legato alla condizione familiare del richiedente rendendo la misura nazionale di natura universale. La categorialità è requisito che connota le misure di Welfare che vengono riconosciute in ragione dell'appartenenza a una determinata categoria di soggetti (anziani, disabili, individui con figli minori a carico, ecc.) e può operare in concorso (si pensi all'assegno sociale per i soggetti ultrasessantacinquenni il cui reddito non raggiunga una determinata soglia o alla pensione di invalidità civile) o in alternativa al criterio della selettività (ciò accade nella previdenza sociale: si pensi ai criteri di calcolo delle pensioni di vecchiaia in Italia, che sono del tutto svincolati dalla condizione economica in cui versa il richiedente al momento della domanda). L'approccio categoriale ha l'effetto di stabilire una gerarchizzazione dei soggetti deboli sulla base dell'appartenenza a determinati tipi di bisogno. L'impostazione categoriale sottende quindi valutazioni sia di priorità sia di merito.

## **2.2 Origine delle forme di sostegno al reddito ed esperienze passate**

Il concetto di Reddito di cittadinanza affonda le proprie radici nei racconti dell'Utopia di Thomas More che attraverso il racconto di Raffaele Itlodeo, presenta una tematica controversa riguardante l'Inghilterra del Cinquecento, ovvero la pena di morte per furto. Il discorso si apre con il racconto del viaggiatore, il quale, seduto alla tavola del cardinale John Morton, risponde alla lode verso la pena di morte riservata ai ladri fatta da un laico seduto vicino a lui. Secondo Raffaele vi è un ideale errato dietro questa legge, poiché non solo il furto è un reato troppo poco grave per essere punito con la morte, ma spesso i ladri sono coloro che non hanno nessun mezzo di sussistenza e dunque sono costretti a rubare. Per questo, invece di punirli, sarebbe più giusto provvedere affinché essi abbiano i mezzi per guadagnarsi da vivere. (More, 1516)

Ad oggi, il reddito di cittadinanza riporta alla ribalta quelle tipiche e pungenti questioni di giustizia distributiva e sociale che sembravano essersi perdute negli ultimi decenni. La prima esperienza nazionale italiana in tema di lotta alla povertà si ha con l'introduzione del reddito minimo di inserimento (RMI), istituito dal d.lgs. n. 237/1998, contenente la «Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune

aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449». Si tratta del primo intervento pilota volto ad innovare il sistema di welfare nazionale nella prospettiva del superamento dell'impianto categoriale allora dominante. Come emerge sin dal titolo del provvedimento, si trattava di un intervento contraddistinto da caratteristiche quali, l'efficacia temporalmente circoscritta e la limitazione della stessa ad alcune aree del Paese, tali da denunciare l'assenza di una visione di sistema e di una progettualità che potesse accompagnare la misura nel tempo. Il RMI si configurava come una “... *misura di contrasto della povertà e dell'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*” (Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237 / Art. 1., 1998).

L'istituto era concepito come una combinazione di due elementi, uno di natura monetaria ed uno di natura partecipativa, prevedendosi “interventi volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatari, attraverso programmi personalizzati”. L'erogazione economica, quindi, non esauriva i contenuti della misura, che comprendevano progetti volti a promuovere le capacità della persona e ad allontanarla dalla condizione di bisogno economico e di marginalità sociale nella quale si trovava. Precisamente, il comune aveva il compito di elaborare, entro trenta giorni dalla data di accoglimento della domanda, dei programmi di integrazione sociale personalizzati, tenendo conto delle caratteristiche personali e familiari dei soggetti e concordando con gli stessi il contenuto e gli impegni derivanti dall'attuazione del programma. Il RMI era, dunque, strutturato come un intervento rivolto a quegli individui facenti parte di strati sociali che trovavano difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro, ai quali veniva richiesta un'adesione esplicita ai programmi di formazione e di accesso al mondo del lavoro istituzionalmente predisposti. La prima fase di sperimentazione, condotta nel biennio 1998-2000 su 39 comuni, fu estesa dalla legge finanziaria del 2001 ad ulteriori comuni, che raggiunsero il numero complessivo di 306, e per un ulteriore biennio. L'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS) di Milano, la Fondazione Zancan di Padova e il Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo (Cles) di Roma svolsero una prima attività di valutazione dell'esperienza messa in atto. Sebbene il RMI si configurasse

come un intervento fortemente innovativo e informato ad una logica di discontinuità rispetto alla frammentarietà e settorialità degli strumenti esistenti, gli esiti della sua fase di sperimentazione hanno fatto emergere alcuni nodi critici, riassumibili in uno scarso coordinamento interistituzionale, in una debole partecipazione delle regioni, delle quali soffrirono fortemente i comuni, gravati della totalità degli sforzi per l'implementazione della politica di sostegno al reddito, e nell'incapacità del livello locale di creare circoli virtuosi di inserimento lavorativo e coinvolgimento uniforme della rete degli attori locali. A ciò andavano ad aggiungersi le problematiche derivanti dalle differenti capacità dei diversi comuni di assicurare i servizi necessari per garantire la realizzazione dei programmi di riqualificazione personale e di attivazione delle capacità individuali. Un ulteriore elemento che ha sollevato perplessità deve essere ricondotto alla fase di progettazione della misura, precisamente alla mancata previsione dello strumento dell'Isee per la verifica della situazione di bisogno che legittimava la richiesta della misura di sostegno. Il criterio di selezione delle situazioni meritevoli di aiuto era infatti individuato nel reddito familiare totale, cioè nella somma dei redditi dei componenti il nucleo familiare, con alcune esenzioni e franchigie liberamente individuabili dai singoli comuni, responsabili della gestione e della attuazione della misura. Ciò ha dato inevitabilmente luogo ad un'elevata variabilità nel trattamento di situazioni simili a seconda del comune di residenza del potenziale beneficiario. La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. n. 328/2000) ha previsto all'art. 23 l'estensione sull'intero territorio nazionale del RMI come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno del reddito, quali gli assegni di cui all'articolo 3, comma 6, della l. n. 335/1995 e le pensioni sociali di cui all'articolo 26 della l. n. 153/1969 e successive modificazioni. Nel 2001 le elezioni politiche hanno espresso una nuova maggioranza parlamentare, portatrice di differenti paradigmi valoriali che hanno condotto a rigettare la misura del reddito minimo prima ancora che terminasse la seconda fase di sperimentazione.

Il Patto per l'Italia (7 luglio 2002) ha sancito la fine del periodo di sperimentazione del RMI ed ha preannunciato l'introduzione, successivamente concretizzata dalla l. n. 350/2003 (legge finanziaria per il 2004), del reddito di ultima istanza, concepito come un cofinanziamento da parte statale di programmi regionali di reddito minimo. L'art. 3, comma 101, della l. n. 350/2003 prevedeva infatti che *“(..)* lo Stato concorre al

*finanziamento delle regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza quale 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”.* Tale misura non fu di fatto mai introdotta anche in ragione di una sentenza della Corte costituzionale (n. 423/2004) che ne dichiarò l’illegittimità costituzionale, in quanto lesiva della potestà normativa regionale in materia di assistenza sociale.

Dopo il fallimento del reddito minimo di inserimento e del reddito di ultima istanza, misure di carattere sperimentale e lontane dall’esprimere una progettualità stabile nel tempo, e la fioritura delle legislazioni regionali in materia di lotta alla povertà e all’esclusione sociale, il tema della lotta al fenomeno della povertà è stato recuperato dal legislatore nazionale ed ha trovato disciplina nel d.lgs. 147/2017, istitutivo del reddito di inclusione (Rei). Si tratta di uno strumento di integrazione del reddito che in larga misura attinge al bagaglio di esperienze e conoscenze tecnico-giuridiche proveniente dalle pregresse esperienze regionali e condensa nel proprio impianto i tratti unificanti e gli elementi di convergenza rinvenibili nelle soluzioni normative sperimentate dai legislatori regionali. Dal 29 agosto 2017, dopo l’approvazione del Consiglio dei Ministri, per la prima volta, l’Italia poté contare di una legge che affrontava la povertà dando non solo un aiuto economico, ma creando un programma di inclusione sociale con lo scopo di dare una risposta strutturale e sistematica. L’aiuto previsto non era solo di tipo assistenzialistico e passivo, ma puntava a portare la persona a stringere un patto con gli operatori e i vari servizi, richiedendo da parte sua un’attivazione in ambito sociale e lavorativo, volta a seguire il progetto individualizzato, creato per lui e per il suo nucleo familiare affinché esso potesse superare il periodo di disagio in modo da poter tornare a partecipare alla vita sociale. L’ISEE era il fattore determinante per poter godere del beneficio. La parte fondamentale era il progetto personalizzato che doveva individuare i bisogni della famiglia per portarla di nuovo verso l’autonomia. Il coordinamento di questo progetto era affidato ai servizi sociali, che quindi hanno visto la necessità di rinnovare il ruolo dell’assistente sociale che doveva diventare il case manager della situazione. Il Fondo sociale europeo aveva predisposto un finanziamento per l’aumento dei servizi sociali e il rafforzamento dei centri dell’impiego con l’assunzione di 600 persone per l’applicazione del REI. L’introduzione del REI vedeva interessate tutte le famiglie che

avevano goduto del SIA, che già era stato modificato nei requisiti di accesso perché potessero usufruirne più persone, inoltre nel REI vennero inclusi anche i disoccupati oltre i cinquantacinque anni. Il contributo economico viene erogato anche se fra i componenti del nucleo qualcuno svolge un'attività lavorativa ma non può essere presente un ammortizzatore per la disoccupazione involontaria come la NASpi o dell'assegno di disoccupazione (ASDI). Per i Comuni era previsto il compito di avviare dei progetti personalizzati di attivazione ed inclusione dopo una valutazione multidimensionale da svolgere entro un mese dalla richiesta del sussidio dell'individuo e di sottoscrivere con lo stesso un patto di disponibilità al lavoro entro venti giorni dalla stessa richiesta, se dall'analisi risultava che il problema fosse la mancanza di lavoro doveva essere svolta una ricerca di occupazione intensiva così come prevista dal D.Lgs.150 /2015, art.20. Le domande per il REI vennero raccolte dal 1 dicembre 2017, una volta accolte le domande, si garantiva un contributo per 18 mesi, dopo il quale era prevista un'attesa di 6 mesi prima di poterlo richiedere, quindi risultava fondamentale creare un valido progetto tale da dare la possibilità di un inserimento lavorativo con specifici interventi per non ricadere nella situazione di bisogno. Il decreto istituì la creazione di una Rete della protezione e dell'inclusione sociale presieduta dal Ministero del Lavoro per la programmazione delle politiche sociali a livello regionale e territoriale per evitare differenze fra territori. La discussione politica che ha condotto all'adozione del Rei probabilmente affonda le proprie radici nella acquisita coscienza del mutamento che ha investito la composizione della base sociale interessata dal fenomeno della povertà. Oltre all'incremento della povertà si registra infatti un cambiamento di paradigma del fenomeno, testimoniato dall'emersione di un nuovo modello di povertà che non deriva da gap socio-economici di lungo periodo, bensì da recenti fenomeni di indebolimento del mercato del lavoro e di maggiore fragilità dei legami sociali e che tocca quindi persone che sembravano al riparo da tale rischio. Al modello tradizionale italiano di povertà, nel quale l'indigenza resta circoscritta ad alcuni gruppi sociali ben definiti e si riproduce di generazione in generazione, si affianca un nuovo modello di povertà squalificante, caratterizzato da una trasversalità dell'indigenza che attraversa frazioni della società ritenute al sicuro rispetto al verificarsi di situazioni insuperabili di bisogno e da una accresciuta diversificazione del profilo del soggetto bisognoso. In tale prospettiva, i provvedimenti di lotta alla povertà, da interventi residuali destinati a gruppi circoscritti di soggetti che

si trovano abitualmente in condizioni di marginalità sociale, diventano interventi di regolazione dell'insicurezza che attraversa fasce sempre più ampie e composite della società. Il Rei risponde a tre principi fondamentali: la considerazione della povertà come problematica multidimensionale, che richiede la presa in carico del nucleo familiare da parte di una équipe multidisciplinare; il carattere temporaneo e condizionale della misura, per evitare la trappola della povertà e fenomeni di cronicità del bisogno; la previsione di politiche attive per il reinserimento sociale e lavorativo. Dalla combinazione di questi elementi deriva un intervento che si discosta dall'assistenzialismo puro e che chiama alla responsabilizzazione dei beneficiari, in linea con gli schemi di reddito minimo previsti dagli altri Paesi dell'Ue. Il Rei è stato strutturato non per assistere gli individui in condizioni di difficoltà, ma per aiutarli a superare l'esclusione sociale progettando la loro partecipazione alla vita attiva della società e il loro inserimento (o reinserimento) nei cicli sociali e lavorativi. Inoltre, inizialmente concepito come intervento di tipo categoriale, essendo previsto che il richiedente si trovasse in situazioni di difficoltà ulteriori rispetto al bisogno di tipo economico, il Rei ha acquisito natura universale a seguito delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio n. 205/2017. Oltre a requisiti di tipo reddituale, sono previste alcune limitazioni che attengono allo status del richiedente. L'art. 3, comma 1, lett. a) stabilisce che: «con riferimento ai requisiti di residenza e di soggiorno, il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell'Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda». Il requisito della residenza qualificata è quindi richiesto sia per i cittadini sia per gli stranieri.

### **2.3 Caratteristiche del “Reddito di cittadinanza”**

Dall'aprile 2019 il Rei è stato sostituito dal Reddito di cittadinanza (Rdc). La misura, nonostante il nomen iuris, non può qualificarsi come un vero reddito di cittadinanza né come reddito di base. Quest'ultimo, infatti, è un reddito incondizionato garantito a tutti, su base individuale, senza che sia richiesta la prova dei mezzi o dei requisiti lavorativi. L'intervento del legislatore italiano, invece, appare qualificabile più come un reddito minimo garantito, cioè un reddito “erogato subordinatamente alla verifica della condizione economica di colui che lo richiede” che presuppone “la

disponibilità a lavorare o comunque a partecipare ad attività di reinserimento sociale e/o lavorativo”. Il Reddito di Cittadinanza (RdC) è, quindi, una forma di reddito minimo garantito, di cui presenta i tipici requisiti di eleggibilità, nonché l’obiettivo di rispondere alle esigenze di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale. Tuttavia, il testo definitivo del provvedimento che lo disciplina ne ha voluto mettere in evidenza principalmente l’animo lavorista, che emerge in particolare dalla governance (Centri per l’impiego e operatori accreditati) e dalla strumentazione prevista (patto per il lavoro, assegno di ricollocazione, incentivi all’assunzione). Infatti, è lo stesso Legislatore ad averlo definito infine come «misura fondamentale di politica attiva del lavoro», seppure continua ad essere primariamente una misura «di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale», che pretende di essere, ibridamente, anche una misura volta a garantire il diritto al lavoro. Soprattutto, tale misura non è un reddito di base, categoria al quale appartiene il reddito di cittadinanza in senso proprio. Quindi, il legislatore definisce il Reddito di cittadinanza come una “misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all’esclusione sociale, nonché diretto 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. Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”. Si assiste quindi ad una commistione tra misure di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale e politiche attive del lavoro. L’anima lavoristica porta con sé anche la condizionalità, qui sotto forma di un severo regime sanzionatorio, ed addirittura anche penale, volto a controllare l’azzardo morale dei beneficiari del RdC. Di grande rilievo risulta anche la questione della protezione dei dati nella gestione della misura del reddito di cittadinanza, in quanto richiede il bilanciamento delle esigenze di interesse generale di contrasto a frodi e abusi con la tutela dei diritti fondamentali della persona e della dignità umana. Con riferimento ai requisiti di natura economica, aumenta il valore dell’Isee, che dai 6.000 euro del Rei, passa a 9.360 euro. Con riguardo ai criteri di selezione che tengono conto del legame del richiedente con il territorio italiano, si prevede che “il componente che richiede la misura deve essere congiuntamente: 1) cittadino dell’Unione o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di

soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati nel momento della presentazione della domanda, in modo continuativo”. La componente di condizionalità è ravvisabile nell’art. 4, rubricato “Patto per il lavoro e patto per l’inclusione sociale”. L’erogazione del beneficio è subordinata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e all’adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale. Precisamente, il richiedente deve stipulare con il centro per l’impiego un patto di servizio personalizzato, che assume il nome di patto per il lavoro. La misura è quindi improntata ad una logica negoziale tra l’utente e i servizi per l’impiego, che si concretizza nella stipula di un patto, in cui vengono specificate le caratteristiche e la durata del progetto prescelto. Il principio ispiratore della misura non è la mera erogazione del sussidio in un’ottica assistenzialistica, ma una logica di reciprocità che poggia su una forte responsabilizzazione del beneficiario, che riceverà un’integrazione reddituale condizionata all’adesione ad un progetto volto a restituire dignità alla sua persona e ad emanciparla dalla situazione di bisogno. Questo progetto comprende sia interventi strettamente collegati alla riqualificazione professionale e all’inserimento lavorativo sia misure volte al completamento degli studi e più in generale tese ad avviare un percorso di inclusione sociale. Sotto il profilo dell’inserimento lavorativo, appare particolarmente significativa la disposizione di cui all’art. 4, comma 8, lett. b), punto 5, secondo cui il beneficiario del Rdc deve accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue, ai sensi dell'articolo 25 del d.lgs. 150/2015, come integrato al comma 9; in caso di rinnovo del beneficio ai sensi dell'articolo 3, comma 6, deve essere accettata, a pena di decadenza dal beneficio, la prima offerta utile di lavoro congrua ai sensi del comma 9. La congruità dell’offerta di lavoro è valutata sulla base di differenti criteri che hanno riguardo alla coerenza con le esperienze e le competenze maturate, alla distanza dal domicilio, durata della disoccupazione, alla entità della retribuzione. Nell’ottica di favorire l’occupazione e a dimostrazione della polivalenza dell’istituto del reddito di cittadinanza, l’art. 8 dispone che le imprese che «comunicano al portale del programma del RdC le disponibilità dei posti vacanti» hanno accesso ad alcuni sgravi contributivi. I medesimi sgravi contributivi sono previsti anche a favore degli Enti bilaterali di formazione e dei Fondi interprofessionali. Questi, infatti, quando la legge regionale lo ammetta, possono stipulare presso i Centri per l’impiego e presso i soggetti accreditati di cui all’art. 12

del d. lgs. 150 del 2015, un Patto di formazione con il quale offrono al beneficiario un percorso formativo o di riqualificazione professionale. Nell'eventualità in cui, a seguito di tale percorso, il beneficiario del RdC ottenga un lavoro, a tempo pieno e indeterminato, coerente con la formazione professionale ricevuta, l'Ente bilaterale o il Fondo interprofessionale ha diritto di condividere, alla pari, metà per uno, gli sgravi contributivi concessi al datore di lavoro che abbia assunto il beneficiario del RdC. Va precisato che il datore di lavoro, per conservare il diritto alle agevolazioni appena esaminate, deve realizzare un incremento occupazionale netto del numero di dipendenti a tempo indeterminato impiegati nella propria azienda e non può licenziare il beneficiario di RdC, se non per giusta causa o per giustificato motivo, pena la restituzione dell'incentivo percepito, gravato delle sanzioni civili di cui all'articolo 116, comma 8, lett. a), della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

I requisiti per accedere al reddito di cittadinanza sono di natura puramente economica e non riguardano la condizione occupazionale del potenziale beneficiario. Esso potrebbe percepire il sussidio anche se fosse occupato ma con un reddito annuo inferiore alla soglia massima, fatti salvi gli altri requisiti relativi ai beni posseduti. Il provvedimento non sembra quindi ignorare il fatto che vi siano oggi lavoratori che non raggiungono un reddito annuo tale da non essere considerati poveri. Allo stesso tempo però tale evidenza rischia di vanificare in parte lo scopo dell'accesso al lavoro che, come abbiamo visto, è tra i principali obiettivi del reddito di cittadinanza. I soggetti che possiedono i requisiti economici per ottenere il reddito di cittadinanza, dopo aver fatto domanda verranno suddivisi, a seconda delle caratteristiche nei nuclei familiari, in due possibili percorsi. Da un lato un percorso di formazione e di reinserimento al lavoro (Patto per il lavoro) che potrà avvenire con la presa in carico presso i CPI o presso i soggetti accreditati e con il supporto degli enti bilaterali e dei fondi interprofessionali. Nel caso in cui il bisogno sia più complesso e multidimensionale, la persona o la famiglia sarà assegnata ai servizi sociali dei comuni (Patto per l'inclusione sociale) per un percorso che segue le regole di quello previsto per il reddito di inclusione (ReI). Il provvedimento riconosce quindi che le esigenze delle persone sono diverse a seconda della loro storia e particolarità. Il lavoro viene quindi indicato come strada maestra per l'inserimento sociale, ma non l'unica, almeno in fase iniziale, fatti salvi casi particolari che non sono tenuti a rilasciare la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro.

## **2.4 Analisi dell'elemento della Condizionalità**

La condizionalità è tra le norme che contribuiscono a definire la classificazione degli interventi di sostegno al reddito. La condizionalità è la proposizione che rimanda alla disponibilità del beneficiario del “Reddito di cittadinanza” a seguire determinate linee di condotta ovvero, rinvia alla disponibilità dello stesso a lavorare o, comunque, a partecipare a percorsi di inserimento lavorativo o di formazione. L'elemento della condizionalità rende il “Reddito di cittadinanza” una misura fondamentale di politica attiva del lavoro allineando tale manovra con quelle già adottate dagli altri Paesi europei. Infatti, in Europa le forme di sostegno al reddito fin ora adottate dai Paesi membri prevedono l'active inclusion approach, un approccio che ha l'obiettivo di consentire a tutti i cittadini, in particolare i più svantaggiati, di partecipare attivamente alla vita sociale.

In relazione all'ordinamento italiano si vede come la condizionalità del “Reddito di cittadinanza” segua l'indirizzo segnato dall'articolo 38 della Costituzione che, mette in risalto come la protezione sociale sia riservata solo ai disoccupati involontari. La concezione personalista sottesa all'impianto costituzionale italiano rischierebbe di porsi in rapporto di tensione problematica con forme di reddito minimo che non contemplino l'elemento della condizionalità.

La costruzione concettuale di un reddito minimo deve anche tenere conto dell'originaria connotazione dell'uomo quale essere sociale. Quindi il legame di solidarietà collettiva presupposta dal soccorso economico a favore di chi si trovi in condizioni di debolezza non può essere tradito da condotte passive di mera ricezione del beneficio economico, ovvero non accompagnate dall'impegno del beneficiario ad impiegare i propri sforzi e le proprie capacità in un progetto di concreta emancipazione dallo stato di bisogno e, in ultima istanza, di ricostruzione della possibilità di concorrere con una propria attività o funzione al progresso materiale o spirituale della società. In altri termini, il legame che idealmente connette collettività e individuo incontrerebbe un serio vulnus qualora quest'ultimo si limitasse ad un comportamento appropriativo svincolato da una logica di restituzione di quanto ricevuto, in termini di impegno a costruire nuove possibilità di partecipazione e concorso alla costruzione del tessuto connettivo della società. Il principio di eguaglianza sostanziale si pone come

punto di riferimento imprescindibile nell'analisi degli strumenti di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il principio di eguaglianza sostanziale, nella duplice veste di programma politico e giuridico di trasformazione sociale e di garanzia delle condizioni effettive e materiali di sviluppo della persona, rappresenta una parte fondamentale dell'architettura della nostra Carta costituzionale, la "norma-cardine del nostro ordinamento costituzionale". La disposizione rivela una sintassi che non lascia dubbi sulla convinzione del Costituente circa l'attitudine della debolezza economica e sociale a pregiudicare la capacità della persona di partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La formulazione dell'articolo 3, comma 2 si articola in più parti delle quali occorre costruire e comprendere le precise correlazioni. Plurimi sono i nuclei concettuali che emergono dalla disposizione, la cui trama normativa si snoda in una prima parte, che si condensa nella petizione del "compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini", e in una seconda parte, che si sostanzia nella relazione che intercorre tra la limitazione delle libertà e l'impedimento del pieno sviluppo della persona e della partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese. Nella prima parte trova fondamento l'idea della storicità e dinamicità del significato del principio di eguaglianza, che muta da difesa contro gli arbitri dell'amministrazione a libertà dal bisogno economico, al fine di consentire l'effettivo godimento ed esercizio dei tradizionali diritti di libertà e dei diritti di partecipazione politica. Si spiega così perché il secondo comma dell'art. 3 sia stato visto come l'anello di congiunzione fra le due categorie dei diritti democratici, quelli di partecipazione e quelli sociali, e come il fondamento costituzionale del riconoscimento dei diritti sociali, i quali rappresentano, come punti di intersezione di contenuti pretesivi e partecipativi e come sintesi di personalismo e pluralismo, uno dei volti più significativi del costituzionalismo del Novecento. La relazione tra la limitazione delle libertà e l'impedimento del pieno sviluppo della persona e della partecipazione è di tipo causale: il pieno e sostanziale godimento da parte di tutti i cittadini delle libertà e dell'eguaglianza rappresenta la condicio sine qua non dell'instaurazione di un ordine sociale che consenta il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il concetto di pieno sviluppo della persona umana è stato oggetto di una riflessione che ha posto in luce come esso imponga l'adeguamento

della tutela giuridica alla diversità delle condizioni soggettive dell'individuo e della sua dimensione relazionale. Esso rappresenta una clausola generale o principio-valvola, in cui il richiamo, a differenza delle altre clausole contenute in Costituzione, non viene però operato a dati scientifici, economici, di esperienza, ma a dati umani. Il pieno sviluppo della persona umana è clausola attraverso cui la Costituzione richiama, rimette in circolo e chiede di utilizzare i dati della singola esperienza umana. Esso si trova in un rapporto di condizionalità reciproca con la finalità della partecipazione: se da un lato è questa a produrre emancipazione, ad essere strumento del perfezionamento della persona, dall'altro lato si partecipa solo se sono già realizzate alcune imprescindibili condizioni di sviluppo e di dignità personale. Occorre poi osservare che il riferimento finalistico al pieno sviluppo della persona umana, che sposta in avanti il confine del valore della dignità umana quale norma di chiusura del sistema dei diritti e delle libertà inviolabili, si mostra come strumento di implementazione del principio personalista, il quale, nella sua evoluzione, reca con sé una continua emersione di richieste di riconoscimento, garanzia e promozione della differenza e di tutele modulate sulle peculiarità delle condizioni esistenziali, rivolte non all'uomo, ma agli anziani, ai minori, alle donne, ai portatori di handicap, agli stranieri, ecc. Nell'attuale fase di evoluzione delle società democratiche, il principio di eguaglianza sostanziale opera come fattore di tensione e di approfondimento dinamico dei valori e degli istituti che riguardano la persona, nei suoi bisogni (libertà e diritti sociali ed economici), aspirazioni, identità, appartenenza collettiva. In tale veste, esso esplica la propria portata precettiva all'interno del disegno costituzionale, proponendo nuovi equilibri orientati all'equità e alla giustizia sociale, confrontandosi e bilanciandosi con altri divergenti principi (si pensi, ad esempio, alla proprietà ed ai diritti economici). Si tratta di un enunciato relativo non solo ad un principio normativo, ma anche ad un valore che mette in connessione l'eguaglianza con la giustizia sociale. Come osservato, la norma de qua riassume e definisce il fine di trasformazione sociale, di liberazione e di promozione umana che il Costituente ha posto in capo alla Repubblica. Non pare dubbio che la Repubblica debba intervenire con strumenti idonei per liberare la persona umana da tutte quelle condizioni che la ostacolano nel perseguimento della sua realizzazione materiale, spirituale, culturale, civile. Ciò vale però solo qualora tali condizioni non siano dipendenti dalla propria volontà e dalla propria responsabilità. Affinché l'art. 3, comma 2 possa fungere da solida base di legittimazione di interventi

di reddito minimo, è essenziale che le forme di soccorso economico siano affiancate da un sistema di strumenti di responsabilizzazione del beneficiario, affinché lo stesso dimostri la volontà di porre in gioco tutte le sue capacità per emanciparsi dalla situazione di bisogno in cui versa e, quindi, per poter pienamente concorrere all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Per non tradire lo spirito del secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, assistenza e responsabilità devono correre insieme e caratterizzare in modo congiunto le forme di reddito minimo.

I contenuti che connotano le diverse forme di reddito minimo devono essere indagati anche nei loro potenziali profili di frizione con il principio lavorista e il dovere al lavoro. Il principio lavorista è posto accanto al principio repubblicano, che identifica la forma di Stato, ed al principio democratico, criterio regolatore dell'esercizio della sovranità. La caratterizzazione della Repubblica come fondata sul lavoro costituisce un unicum nel panorama del costituzionalismo moderno e racchiude una formula che sintetizza uno dei contributi più originali che l'Italia ha offerto al costituzionalismo contemporaneo. La scelta di collocare il lavoro alla base dell'edificio costituzionale ha un'oggettività che trascende la concreta vicenda storica e possiede un senso profondo, che si proietta sull'intera l'architettura costituzionale. Al di là della solenne enunciazione contenuta nell'art. 1, è l'intera Costituzione che, nell'oggettività delle sue previsioni, fonda la Repubblica sul lavoro. Il lemma lavoro ed i lemmi derivati ricorrono in ben 23 commi della Costituzione: artt. 1, comma 1, 3, comma 2, 4, comma 1, 35, comma 1, 35, comma 2, 35, comma 3, 35, comma 4, 36, comma 1, 36, comma 2, 36, comma 3, 37, comma 1, 37, comma 2, 37, comma 3, 38, comma 1, 38, comma 2, 39, comma 4, 43, comma 1, 46, comma 1, 51, comma 3, 52, comma 2, 99, comma 1, 117, comma 3, 120, comma 1. Come ha messo in luce Mortati, "l'aver posto il lavoro a fondamento dello Stato non vuole essere solo espressione riassuntiva e giustificativa delle singole disposizioni sul lavoro". Il significato profondo dell'espressione "Repubblica democratica fondata sul lavoro" risiede nel "legame tra la centralità della persona e la centralità del lavoro: nel lavoro si realizza [...] la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidaristico (che conferisce a tale attività carattere doveroso)". Per i Costituenti il lavoro è il fondamento della struttura sociale. In Assemblea costituente si sottolineò come:

*"il rapporto concreto di solidarietà che nel mondo moderno lega gli uomini non può*

*che essere il lavoro. Il fatto della proprietà in sé può essere anche un fatto egoistico, ma l'atto del lavoro è per sua natura altruistico e, mentre la proprietà può isolare, il lavoro unisce*" (Saragat, 6 marzo 1947). Si comprende, dunque, perché il principio lavorista costituisca uno dei pilastri della Costituzione e sia stato inserito nell'art. 1 per qualificare il fondamento stesso della Repubblica democratica, *"sostituendo alla democrazia a base individualistica una democrazia di lavoratori, intendendo per lavoratore colui che converte la sua attività patrimoniale, intellettuale o manuale in un bene sociale"* (Basso, 28 novembre 1946). In sintesi, svolgere un'attività rivolta alla progressione della società ed al suo benessere, può essere vista come una responsabilità primaria di ciascun cittadino. Il fondamento della Repubblica sul lavoro assume quindi carattere "solidaristico" postulando che ciascuno contribuisca, con il proprio lavoro, non solo alla realizzazione della propria personalità, ma anche al progresso della società. Valorizza particolarmente questo aspetto l'intervento del deputato G. Saragat che, nella seduta del 6 marzo 1947 dell'Assemblea costituente, si esprime a riguardo. Secondo G. Saragat dunque, sulla formula dell'art. 1 poggia *"tutta quanta la struttura di questo progetto relativamente ai diritti sociali"*. Egli sottolinea che *"oggi si prende atto che l'individuo si avvantaggia del lavoro di tutti e dà a tutti il suo contributo. Questo contributo è appunto il lavoro umano. Il rapporto concreto di solidarietà che nel mondo moderno lega gli uomini non può essere che il lavoro"*. Si tratta di una concezione in base alla quale la realizzazione di una società più giusta dipende non solo dall'intervento pubblico, ma dal contributo di ogni uomo, *"sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità"* (art. 2 Cost.), e che ha trovato piena consacrazione con il riconoscimento in Costituzione del principio di sussidiarietà orizzontale. La centralità del lavoro nell'architettura costituzionale si arricchisce di un'ulteriore norma, l'art. 4 Cost., che proietta nell'ordinamento costituzionale *"un autentico patto di cittadinanza"*. Il lavoro non costituisce solo un diritto, ma è assunto anche come dovere, al pari di quanto avviene con riferimento al diritto-dovere di voto (art. 48 Cost.) e al diritto-dovere dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli (art. 30, comma 1 Cost.). L'individuo è, infatti, considerato quale centro operante del processo di integrazione economica e sociale che deve essere conseguita attraverso lo svolgimento di attività utili alla società. La configurazione del lavoro come diritto e come dovere è il segno che dal punto di vista costituzionale il

momento dell'appagamento individuale tramite il lavoro diventa lo snodo fondamentale dei processi di integrazione comunitaria. Nel lavoro si rinviene il principale paradigma della coesistenza e della integrazione tra i diversi gruppi sociali in cui si articolano gli assetti pluralistici contemporanei, in forza della pari dignità che ad essi deriva dal ruolo assolto nel funzionamento del sistema economico e dell'apporto prestato alla realizzazione ed alla crescita del benessere della comunità cui fa espresso riferimento l'art. 4, comma 2 Cost. La scelta di costruire il lavoro anche come dovere si giustifica innanzitutto sull'assunto della sua centralità etica: il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al vincolo sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società, in termini di progresso generale, ciò che da essa ha ricevuto e riceve in termini di diritti e di servizi, contribuendo a costruire e rinsaldare il comune vincolo sociale.

Secondo quanto osserva Mortati, il lavoro è *“il valore da assumere come fattore necessario alla ricostruzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di progressiva omogeneizzazione della base sociale, presupposto per sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo collegamento fra comunità e Stato”*.

Il lavoro, in questa ampia accezione (come “un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”) tale da comprendere le diverse espressioni della “vita attiva” (il lavoro subordinato, il lavoro autonomo, il lavoro imprenditoriale, ecc.) assume il carattere della doverosità, per cui ogni cittadino, sia pure “secondo le proprie possibilità e la propria scelta”, ha il dovere di svolgere una tale attività o funzione. Si esprime così l’intimo collegamento tra il principio lavorista e il principio solidaristico, che si connette strettamente all’art. 2 della Costituzione, laddove esige, in corrispondenza dei diritti inviolabili, “l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Posta la dimensione di doverosità nella quale si iscrive il lavoro, si ritiene che ogni misura di reddito minimo debba contemplare, accanto alla erogazione monetaria, una componente progettuale di inserimento lavorativo. In tal senso, sembrano incompatibili con i principi costituzionali forme di erogazione reddituale incondizionate, che ridurrebbero il lavoro a una libera scelta del soggetto, smarrendo la dimensione qualificante di doverosità che il lavoro ha nel nostro impianto costituzionale e la sua natura di strumento di partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese. Come

osservato, la mancanza di lavoro comporta una diminuzione complessiva di libertà e di dignità; il non lavoro “colpisce quindi tutti i valori costituzionali di base, non solo l’uguaglianza. La persona senza lavoro è privata di un elemento essenziale della personalità sociale tipica del mondo contemporaneo”. L’introduzione di una forma di reddito minimo incondizionata determinerebbe una radicale messa in discussione dell’etica del lavoro e della centralità del lavoro in relazione alla sfera della cittadinanza. (Borgonovo re Donata, 2015)

## **2.5 Esperienza comparata (Il “Reddito di Cittadinanza” in relazione al contesto Europeo)**

L’Unione Europea, è uno dei posti del mondo in cui i sistemi di protezione sociale sono più avanzati ma ciò non toglie che la stessa deve ad oggi confrontarsi con sfide sociali senza precedenti dovute agli strascichi della crisi dell’ultimo decennio e con l’evoluzione del mondo del lavoro. Quindi, le autorità pubbliche a tutti i livelli, le parti sociali e la società civile condividono la responsabilità, oltre che l’interesse, di lavorare insieme per un’Europa più prospera e pronta per il futuro, nella quale sviluppi economici e sociali vadano di pari passo. Con la proclamazione, nel novembre 2017, del Pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio presentarono ai cittadini europei il progetto di un’Europa più equa con l’obiettivo del rafforzamento della sua dimensione sociale. Il pilastro stabilisce venti principi e diritti fondamentali per sostenere il buon funzionamento e l’equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Nelle intenzioni, esso è destinato a servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Dunque, il Pilastro non è dotato di valore giuridico vincolante, non è in grado di incidere su diritti e principi già contenuti nel diritto dell’Unione e non comporta un ampliamento delle competenze dell’Unione stabilite dai Trattati. Verso lo stesso obiettivo era già orientato l’art. 3.3 TUE, che individua nel modello di “economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale” uno dei suoi obiettivi principali. Questi obiettivi, peraltro, vengono anche richiamati in diverse parti del TFUE in relazione alla definizione e attuazione delle politiche dell’Unione e, in particolare, negli artt. 9 e 151 dove si evidenziano con ancora maggiore forza gli obiettivi di un elevato e duraturo livello di occupazione nonché la necessità di garantire un’adeguata protezione sociale e di contrastare l’esclusione sociale. I diritti del Pilastro e, tra questi, il diritto

a un reddito minimo, possono essere letti come un tentativo di porre le basi per sviluppare il contenuto dell'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. L'art. 34 riconosce infatti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'UE e dalle legislazioni e prassi nazionali, il diritto all'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale anche nei casi di perdita del posto di lavoro. Letto in quest'ottica, il Pilastro accresce il livello di tutela contenuto nella Carta di Nizza per quanto riguarda le questioni legate alla lotta all'esclusione sociale e al sostegno all'occupazione. Quindi, se si guarda al Reddito di cittadinanza nell'ambito del sistema di sicurezza sociale nel suo complesso, questo risponde alle sollecitazioni del Parlamento europeo sul ruolo del reddito minimo nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Anche negli altri Paesi Membri sono presenti sistemi di reddito minimo garantito, volti, insieme ad altre misure, a contrastare la povertà e l'esclusione sociale. In Europa però, nessun Paese adotta un reddito di cittadinanza vero e proprio cioè incondizionato. Tutti pongono la condizione di disoccupato per beneficiare del sussidio. Questi schemi sono disegnati con norme applicative sensibilmente diverse quanto: all'entità e alla durata delle prestazioni, al modo in cui si inseriscono nell'ampio sistema sociale nazionale, ai criteri economico-sociali e alle conseguenti condizioni che determinano la selezione e il numero dei beneficiari. In nessuno degli schemi esistenti, nemmeno nei Paesi più generosi, vengono erogate prestazioni in grado di portare il reddito dei poveri anche solo nelle vicinanze della soglia di povertà, fissata dagli indicatori statistici EUROSTAT al 60% del reddito pro capite mediano nazionale. I programmi dei diversi Paesi non solo differiscono nelle modalità di assegnazione del sussidio, ma anche per la durata dello stesso e per le cause che ne comportano la sua cessazione. La durata del sussidio è variabile, può durare un definito numero di mesi per poi essere rinnovato, può essere illimitato o può durare fino al momento in cui l'individuo trova un lavoro. L'entità, la durata e la platea che riceve il sussidio sono legati alle condizioni finanziarie ed economiche del Paese che propone il sussidio e dipendono dagli stanziamenti dei governi in base alla priorità che essi danno ai temi della lotta alla disoccupazione e alla povertà. Duque, in Europa si trovano diverse tipologie di reddito minimo, una di queste è la misura universalistica, questa, è destinata a tutti gli individui che dimostrano di non avere mezzi sufficienti per vivere. Il principio essenziale è quello di garantire una base economica sufficiente, con l'aggiunta di integrazioni se necessarie. In questa categoria universalistica rientrano la maggior parte dei Paesi europei. Vi è poi una

seconda tipologia, per quanto riguarda il reddito minimo garantito in Europa, che prevede una misura di base integrata con altri sussidi. Questo schema, presenta una diversa rete d'interventi ed è destinata a gruppi sociali diversi quali le famiglie monoparentali, malati, disabili, disoccupati, pensionati a basso reddito e giovani. Sono misure di ultima istanza, che soddisfano le esigenze di coloro con urgente bisogno di sostegno, ai quali vengono anche corrisposte misure integrative. In Europa i pionieri nell'adozione di forme di sostegno al reddito sono stati i britannici che nel 1795, adottarono per la prima volta uno strumento di aiuto economico generalizzato a Spennhamland, nel sud dell'Inghilterra. Ma al di là della storia, ancora oggi il Regno Unito prevede l'"income support", concesso a chi non ha reddito (o ha reddito basso) e non lavora a tempo pieno. Il sostegno parte dalle 57,90 sterline a settimana - concesse a un single tra i 16 e i 24 anni - e arriva a 114,85 sterline per le coppie adulte. (income-support, 2019)

In Francia esiste dal 2009 il Revenu de solidarité active (Rsa) che consente ai beneficiari di ottenere un reddito minimo (circa 550 euro) o un'integrazione di reddito. Per accedervi bisogna avere almeno 18 anni e risiedere in maniera stabile in Francia. Possono beneficiarne anche gli stranieri, se rispettano i requisiti. La durata è illimitata fino a quando non si raggiunge il reddito minimo. (service-public.fr, 2019)

In Germania, l'Arbeitslosengeld II è il sussidio mensile destinato a chi cerca un lavoro o ha un salario molto basso (quasi nullatenente). Il potenziale beneficiario deve dare conto di tutte le sue proprietà e addirittura è obbligato a chiudere eventuali polizze vita. Lo Stato garantisce l'assistenza al soggetto che, tra i vari impegni assunti, deve cercare un nuovo lavoro: vanno documentate tra le 5 e le 15 ricerche di lavoro al mese. Il sussidio oscilla attorno ai 400 euro e prevede somme supplementari se in famiglia sono presenti figli. (arbeitslosengeld-2, s.d.)

Uno dei meccanismi più particolari era quello adottato dalla Finlandia, circoscritto a una platea ristretta. Il governo di Helsinki offriva un reddito garantito di circa 550 euro mensili a 2mila cittadini disoccupati. La soluzione puntava a ridurre la povertà, ad aumentare il tasso di occupati e a tagliare le lungaggini burocratiche. I disoccupati non dovevano fornire giustificazioni sul modo in cui spendevano i soldi. E il salario base veniva mantenuto anche nel caso in cui il beneficiario trovava un lavoro. I risultati di questo esperimento mettono in evidenza come: *"... i beneficiari del reddito di base in un anno hanno lavorato mediamente mezza giornata in più del gruppo di controllo,*

*quanti cioè erano nella stessa situazione occupazionale senza ricevere l'assegno. «Su queste basi - ha dichiarato Ohto Kanninen, coordinatore della ricerca - possiamo dire che non è stato nè meglio né peggio ai fini dell'occupazione».*

*L'esperimento aveva in realtà anche un'altra finalità, dichiarata dai suoi promotori al momento del lancio: verificare gli effetti anche psicologici di uno stipendio minimo garantito. E qui sembra che le cose siano andate meglio: «I beneficiari del reddito di base universale - ha commentato Olli Kangas, ricercatore capo - hanno riferito di un maggior benessere, da tutti i punti di vista, rispetto al gruppo di controllo».*” (Michele Pignatelli, 2019)

Invece in Danimarca, patria del welfare, uno dei principi cardine è il cosiddetto "kontanthjælp", forma di assistenza destinata a chi non è in grado di provvedere al proprio sostentamento. La cifra, adeguata all'elevato costo della vita, può partire è di circa 1000 euro al mese. Il beneficiario, oltre a iscriversi alle liste di disoccupazione, deve partecipare a corsi e tirocini per il reinserimento nel mercato del lavoro. (Kontanthjælp, s.d.)

Per valutare la capacità delle misure di rispondere concretamente alle situazioni di indigenza e ridurre il numero di persone a rischio di povertà, può essere adottato un “indicatore di generosità” calcolato come il rapporto tra l'importo del reddito minimo e la soglia di povertà per ogni paese. Per fare questa valutazione risulta quindi necessaria l'introduzione di una tabella per confrontare l'efficienza delle varie forme di sostegno al reddito presenti sul territorio europeo.

Paese	Soglia di povertà (mensile)	Reddito minimo (mensile)	Indice di generosità
Olanda	€ 1.178,08	€ 992,12	84%
Danimarca	€ 1.469,17	€ 977,00	67%
Italia	€ 827,08	€ 500,00	60%
Francia	€ 1.103,83	€ 545,48	49%
Finlandia	€ 1.199,33	€ 540,33	45%
Germania	€ 1.096,00	€ 416,00	38%
Regno Unito	€ 1.049,75	€ 328,00	31%

Fonte: Eurostat

Non è possibile sostenere, comunque, che la sola generosità possa avere un impatto positivo ed essere efficace nel combattere la povertà e l'esclusione sociale. Infatti, la coesistenza in un dato momento di un reddito minimo sufficientemente elevato con alte percentuali di popolazione a rischio di povertà potrebbe dipendere dal

fatto che l'importo del reddito minimo è stato da poco incrementato proprio per combattere gli elevati livelli di popolazione a rischio. Questo è il caso attuale dell'Italia. Viceversa, potrebbe invece dimostrare la inefficacia della specifica misura di reddito minimo, quanto meno per come implementata in quel dato paese. L'efficacia di una misura di reddito minimo dipende anche dai livelli di copertura rispetto ai potenziali beneficiari. Pertanto, solo se il numero di destinatari effettivi della misura è sufficientemente elevato, la prestazione sarà efficace in termini di riduzione della popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale.

## Conclusione

In una società come la nostra, al limite tra collasso politico, sociale ed economico, il “Reddito di cittadinanza” risulta essere lo strumento adatto all’emancipazione degli individui. In questa prospettiva, un reddito minimo garantisce, non solo a chi lavora ed ha una retribuzione “sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un’esistenza libera e dignitosa” ma anche a chi involontariamente è disoccupato o chi lavora ma non è retribuito in maniera sufficiente, il diritto di vivere in maniera libera e dignitosa, esplicando così lo *ius existantiae*. La costituzionalità di tale manovra, ormai in vigore in Italia, non è da mettere in discussione. L’unico interrogativo che ci si potrebbe porre è se tale manovra fosse la più adatta a migliorare la difficile situazione del nostro Paese. Alla luce delle varie proposte avanzate dalle diverse fazioni politiche, nessuna risultava così immediata come quella del “Reddito di cittadinanza” che in maniera diretta dà aiuto agli indigenti e che pone gli stessi non in una situazione di assistenzialismo puro, come criticato dai molti disfattisti politici di cui il nostro Paese è pieno, ma, tenendo condizionato l’aiuto all’attivazione lavorativa degli individui che ne hanno la capacità, in una situazione di cittadinanza attiva. Gli individui inseriti in questo circuito hanno un ruolo importante nel costruire una società migliore e più democratica di quella che viviamo ai giorni nostri. Per fare ciò quindi, risulta fondamentale sviluppare le competenze e gli atteggiamenti della cittadinanza attiva. I cittadini attivi infatti, oltre che essere a conoscenza delle loro responsabilità e dei loro diritti, sono più inclini alla solidarietà. Per tali moti si potrebbe affermare che quella del “Reddito di cittadinanza” è una misura costituzionalmente necessaria, capace di dar vita a molti dei principi della nostra Carta costituzionale, che per il mutamento della società, rischiano di non essere più garantiti. Infatti, la diminuzione dei diritti ed i tagli al welfare stanno determinando una frammentazione sociale sempre più forte tra chi può avere accesso ad alcuni diritti e chi meno, tra chi fa parte dei garantiti del mondo del lavoro che hanno ancora riconosciute le ferie, la malattia, gli assegni familiari e chi è precario e non ha diritto a nulla di tutto ciò. Il tarlo della precarietà sociale ed economica rischia quindi di minare l’altruismo della solidarietà. Questo è così tanto vero quante sono sempre di più le persone private dei diritti sociali, politici, culturali ed economici fondamentali. La Costituzione, allora, si deve fare carico della garanzia del livello essenziale dell’assistenza sociale, ossia del diritto all’esistenza dei

cittadini in condizione di estremo bisogno. Il principio alla base del “Reddito di cittadinanza” mira a garantire e soddisfare le necessità sociali, dunque anche per questo è 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). 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.”*

(Tripodina)

Una lettura sistemica delle diverse prescrizioni costituzionali in cui fa da asse portante l’articolo 3, dove si fondono le basi dell’eguaglianza formale e sostanziale, e nel secondo comma si affida alla Repubblica il 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 lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese» mostra come proprio il comma II dell’art. 3 Cost. è espressione del principio

cardine su cui si regge l'intero impianto costituzionale e in cui si legittima la previsione del reddito minimo garantito. Ma il progetto sociale rivolto a garantire a tutti un'esistenza libera e dignitosa è presente nell'art. 38, I comma, saldato insieme agli articoli 2 e 3, II comma, ove trova fondamento il riconoscimento del diritto a vedersi assicurata l'esistenza da parte chi si trovi in situazioni di debolezza sociale ed economica. Nell'articolo 4 Cost. si legge che «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»; se dunque si prosegue, come fatto sinora, secondo un'interpretazione coerente della Costituzione, il "mantenimento", previsto dall'art. 38 per gli inabili, va esteso a tutti quei soggetti che l'involontaria carenza, parziale o totale, di lavoro priva di un reddito sufficiente per vivere. Una misura come quella del "Reddito di cittadinanza" deve però confrontarsi anche con per l'articolo 81 della Costituzione, che con la legge costituzionale 1/2012 ha trasformato l'obbligo di equilibrio di bilancio da vincolo esterno in norma di rango costituzionale, e che ha provocato un'erosione intrinseca dei diritti sociali anche se controbilanciata dall'azione della Suprema Corte che si è espressa ristabilendo i limiti minimi invalicabili verso quei diritti sociali posti a garanzia della dignità della persona. Alla luce delle disposizioni costituzionali, è cecoso ipotizzare che una forma di reddito minimo come quella del "Reddito di cittadinanza" sia non solo *secundum constitutionem* ma deve assumersi come costituzionalmente necessaria per dare piena effettività agli stessi principi che legittimano la sua istituzione, da intendere sempre come misura rivolta a realizzare il diritto ad una vita libera e dignitosa.

L'universalismo selettivo che vige in una forma di sostegno al reddito come il "Reddito di cittadinanza" dà alla stessa un solido fondamento costituzionale, ed inoltre, in essa sono riscontrabili i quattro principi che valgono a caratterizzare il patto sociale alla base della nostra società: il principio lavorista, il principio di dignità, con il connesso dovere di solidarietà, il principio egualitario, inteso come modalità di realizzazione di una società di liberi ed eguali, ed il principio di cittadinanza, nella sua dimensione partecipativa e di garanzia di appartenenza ad una comunità. Il "Reddito di cittadinanza" è quindi configurabile come una manovra atta alla tutela totale della persona, o più precisamente alla dignità della stessa.

All'interno della Costituzione, poi, è rintracciabile un legame tra dignità e lavoro. Al lavoro è legata la dignità (il lavoratore ha diritto ad una retribuzione in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa), ma la "dignità" rappresenta un valore da assicurare in ogni caso, ponendosi come limite alla libertà di iniziativa economica privata, conformandosi come "dignità sociale" nel rapporto tra tutti i cittadini eguali davanti alla legge. Il diritto all'esistenza, non è solo una pressante risposta, è un riscatto necessario, perché è la via per arrivare alla piena tutela della persona. Per tale ragione è lecito credere che lo *ius existantiae* deve essere inscindibilmente legato ai diritti fondamentali, e ciò è possibile farlo attraverso la previsione di un reddito minimo, quale è il "Reddito di cittadinanza" posto come prescrizione costituzionalmente vincolante.

## **Bibliografia**

(2019). Tratto da service-public.fr: [www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775](http://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775)

*arbeitslosengeld-2*. (s.d.). Tratto da arbeitsagentur.de:  
<https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslosengeld-2/finanziell-absichern>

*archivio/disoccupati*. (2019, giugno). Tratto da Istat.it:  
<https://www.istat.it/it/archivio/disoccupati>

Borgonovo re Donata, C. F. (2015). *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principi di eguaglianza*. Giappichelli.

*Decreto Legislativo 18 giugno 1998, n. 237 / Art. 1*. (1998). Tratto da camera.it: <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/98237dl.htm>

*income-support*. (2019). Tratto da gov.uk: [www.gov.uk/income-support](http://www.gov.uk/income-support)

*Kontanthjælp*. (s.d.). Tratto da Borger.dk.

Michele Pignatelli. (2019). Finlandia, il reddito di base universale non crea lavoro. *Il sole 24 ore*.

More, T. (1516). *Utopia/ la pena di morte*. Tratto da Wikipedia.it:  
<https://it.wikipedia.org/wiki/L%27Utopia>

Polacchini, F. (2019). Principi costituzionali e reddito minimo di cittadinanza. *Federalismi*.

*storia.camera.it*. (1946-1947). Tratto da camera.it.

Tripodina, C. (s.d.). POVERTÀ E DIGNITÀ NELLA COSTITUZIONE ITALIANA:.