

CAPITOLO I

IL SISTEMA DI SICUREZZA SOCIALE ITALIANO DI FRONTE AL PROBLEMA DELLA POVERTÀ

SOMMARIO: 1. La povertà in Europa e in Italia: alcune evidenze statistiche. – 2. La crisi del modello della piena occupazione. – 3. La risposta tradizionale: l'assicurazione sociale e i suoi limiti. – 4. Il tassello mancante: il reddito minimo. – 5. Alcuni spunti di indagine.

1. *La povertà in Europa e in Italia: alcune evidenze statistiche*

Uno dei problemi sociali più gravi da tempo oggetto di attenzione da parte degli studiosi e delle istituzioni politiche è rappresentato dalla situazione di povertà in cui versa una quota significativa della popolazione europea.

L'estrema rilevanza della questione è dimostrata dal fatto che l'obiettivo della lotta alla povertà è costantemente al centro delle iniziative assunte dall'Unione europea (UE) in materia sociale. All'indomani della conclusione dell'esperienza della strategia *Lisbona 2000*¹, che avrebbe dovuto segnare uno scatto in avanti dell'Europa in termini di dinamicità e benessere, l'UE ha dichiarato il 2010 «Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale»²; il che è indice del particolare radicamento che il fenomeno della povertà ha assunto nella società contemporanea, divenendone uno dei caratteri strutturali. Conseguentemente, la strategia *Europa 2020* ha individuato tra le proprie priorità d'azione la «crescita inclusiva», da declinarsi, tra le altre cose, mediante lo sviluppo di una «Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale» che consenta di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà entro il 2020³.

I dati elaborati dall'istituto Eurostat, relativi al 2014, offrono un quadro

¹ Cfr. CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della Presidenza*, Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

² Cfr. Decisione n. 1098/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008 riguardante l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (2010), in Gazz. uff. CE del 7 novembre 2008, L298/20.

³ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def., Bruxelles, 3 marzo 2010.

assai preoccupante. L'istituto europeo di statistica, in ragione del carattere multidimensionale del fenomeno, ha preso in considerazione diversi indicatori, nel tentativo di mettere a fuoco la situazione nel modo più accurato possibile, così da far emergere i molteplici volti che la povertà può assumere nella società contemporanea⁴. Il parametro principale è costituito dal c.d. "rischio di povertà", definito come quella situazione nella quale si trovano gli individui che sperimentino *almeno* una delle seguenti condizioni soggettive: (1) essere "a basso reddito" (c.d. *income poverty*), ossia essere a rischio di povertà *dopo* che i pubblici poteri sono intervenuti mediante trasferimenti sociali⁵; (2) essere colpito da specifiche deprivazioni materiali⁶; (3) vivere in famiglie a bassa intensità di lavoro⁷.

L'Eurostat osserva che il 24,4% della popolazione europea – in termini

⁴ I dati che qui vengono forniti, relativi al 2014, sono tratti da EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion – Statistics explained*, 2015, in <http://ec.europa.eu/eurostat>. I parametri utilizzati dall'Eurostat sono solo alcuni di quelli possono essere teoricamente impiegati per misurare la povertà. Qualsiasi discorso che verta attorno alla misurazione della povertà pone infatti seri problemi in termini definitivi, con riferimento sia alla nozione di povertà che agli indicatori quali-quantitativi richiesti per una corretta lettura del fenomeno.

⁵ Più specificamente, sulla base dell'indicatore di *income poverty* è considerato povero chi abbia un reddito equivalente pari o inferiore alla metà del reddito mediano del paese di appartenenza. Dato l'elevato tasso di diversità tra le economie dei 28 Stati membri dell'UE, si è cercato di circoscrivere lo spazio del confronto all'ambito nazionale: le statistiche prendono in esame una "comunità di riferimento" all'interno della quale si verifichino condizioni sufficientemente omogenee (cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015, p. 38). È chiaro, infatti, che ai paesi economicamente più deboli non si possa applicare la medesima soglia di povertà dei paesi più ricchi: ad esempio, la soglia di povertà relativa applicata in Grecia è pari a 4.608 euro, contro gli 11.940 euro della Germania o i 12.719 euro della Francia (EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion*, cit., p. 3).

⁶ Si può essere poveri anche quando è precluso l'accesso a determinati beni o servizi ritenuti essenziali nel contesto della comunità di riferimento. In particolare, l'indicatore delle "deprivazioni materiali" prende in considerazione l'incapacità di effettuare una serie di specifici consumi e attività (cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., pp. 40-41). Più in particolare, il tasso di grave deprivazione materiale è dato dalla percentuale di persone che si trovino in una situazione soggettiva caratterizzata da almeno quattro dei seguenti nove indici di deprivazione: (1) arretrati nel pagamento di bollette, affitto, mutuo o altro tipo di prestito; (2) riscaldamento inadeguato; (3) incapacità di affrontare spese impreviste; (4) incapacità di fare un pasto adeguato almeno una volta ogni due giorni; (5) incapacità di andare in vacanza per almeno una settimana l'anno; (6) non potersi permettere un televisore a colori; (7) non potersi permettere il frigorifero; (8) non potersi permettere l'automobile; (9) non potersi permettere il telefono.

⁷ L'indicatore della "intensità di lavoro" è costruito basandosi sul rapporto tra il numero di mesi che i componenti della famiglia in età da lavoro (18-59, esclusi gli studenti dai 18 ai 24 anni) hanno lavorato durante l'anno di riferimento e il numero totale di mesi che, teoricamente, avrebbero potuto essere lavorati dai medesimi individui. Si definiscono soggetti che vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro i componenti di famiglie in cui gli adulti in età lavorativa (come precedentemente definiti) hanno lavorato per un periodo di tempo inferiore al quinto del totale potenzialmente lavorabile nei 12 mesi presi in considerazione.

assoluti, circa 122 milioni e 300 mila individui – sono da considerarsi “a rischio di povertà”, ossia esposti ad almeno una delle situazioni sopra descritte. Contrariamente a quanto avveniva in passato, e grazie ai progressi compiuti nel corso del tempo dai sistemi pensionistici, le persone più colpite risultano essere i giovani: il 27,8% dei minori e il 25,4% degli adulti in età da lavoro, contro il 17,8% degli anziani.

Disaggregando il dato, si scopre che il 17,2% della popolazione europea è “a basso reddito” (c.d. *income poverty*), il 9% versa in una situazione di gravi deprivazioni materiali e l’11% vive in famiglie a bassa intensità di lavoro. A completare il quadro a tinte fosche, il 38,9% della popolazione europea non è stata in grado di far fronte ad uscite finanziarie impreviste di una certa entità⁸.

Nella classifica degli Stati membri stilata dall’Eurostat l’Italia non occupa una posizione di particolare prestigio, attestandosi, con riferimento all’indicatore generale del “rischio di povertà”, su un livello complessivo del 28,3% (dunque, sopra la media europea).

Dati più recenti in merito alla situazione italiana, relativi agli indicatori di povertà assoluta e relativa⁹, sono stati forniti dall’Istat nel 2016 e si riferiscono all’anno precedente.

Assumendo come prospettiva di analisi quella della “povertà assoluta”, ossia dell’incapacità di acquistare un paniere di beni essenziali, si osserva che nel 2015 hanno sperimentato questa condizione 1 milione e 582mila famiglie (pari al 6,1% del totale); si tratta di 4 milioni e 598mila individui (pari al 7,6% della popolazione). Il dato assoluto è particolarmente preoccupante, poiché ci si trova di fronte alla peggior *performance* dal 2005 ad oggi, dovuta «principalmente all’aumento della condizione di povertà assoluta tra le famiglie con 4 componenti (da 6,7% del 2014 a 9,5%), soprattutto coppie con 2 figli (da 5,9% a 8,6%)¹⁰ e tra le famiglie di soli stranieri (da 23,4% a 28,3%), in media più numerose»¹¹.

⁸ Cfr. EUROSTAT, *People at risk of poverty or social exclusion*, cit., pp. 3-7.

⁹ Ai fini delle statistiche elaborate dall’Istat, si considera soglia di povertà assoluta «la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povertà assoluta. La soglia di povertà assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza». Il paniere di povertà assoluta rappresenta «l’insieme dei beni e servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile». La soglia di povertà relativa, invece, è pari «alla spesa media per persona nel Paese (ovvero alla spesa pro capite e si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti)». Per una famiglia di due componenti, nel 2015 questa spesa è risultata pari a 1.050,95 euro mensili (in caso di famiglie con più di due componenti, il dato è riparametrato sulla base di una scala di equivalenza). Cfr. ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*, 14 luglio 2016, in www.istat.it.

¹⁰ Si tratta di famiglie escluse da forme di sostegno al reddito familiare quali, ad esempio, l’assegno per nuclei familiari numerosi di cui all’art. 65 della legge n. 448/1998.

¹¹ Cfr. ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*, cit.

Più stabile il dato riguardante la “povertà relativa” laddove la misurazione prenda in considerazione le famiglie, dal momento che tale condizione ha interessato 2 milioni 678mila famiglie (pari al 10,4% del totale, con una variazione in aumento dello 0,1% rispetto all’anno precedente). Il dato registra invece un aumento di un certo significato in termini di persone (8 milioni 307mila, pari al 13,7% della popolazione residente, contro il 12,9% dell’anno precedente). Anche in questo caso, ad essere maggiormente colpite sono le famiglie numerose.

Il tema delle famiglie numerose è particolarmente delicato, a motivo della scarsa efficacia mostrata dalle misure che dovrebbero sostenerle. Tra i problemi rilevati, uno dei principali consiste nella inadeguata capacità delle misure in vigore di intercettare le situazioni di bisogno. Ad esempio, l’attuale disciplina dell’assegno per i nuclei familiari numerosi (cfr. art. 65, legge n. 448/1998) non prevede benefici per tutte le famiglie che non abbiano almeno tre figli, tutti di minore età: è sufficiente che in una famiglia – che pure abbia un reddito modesto e che, quindi, sia quanto meno “a rischio di povertà” – vi siano meno di tre figli minori, ovvero che uno o più figli oltre ai due minori siano maggiorenni (ancorché a carico), perché la misura di sostegno non sia applicabile. Nemmeno l’istituto degli assegni familiari pare offrire una copertura soddisfacente, essendo «doppiamente selettivo»¹²: il soggetto che voglia accedere al beneficio deve soddisfare un duplice requisito, l’uno di tipo reddituale (si richiede un basso reddito), l’altro attinente alla natura – necessariamente subordinata – del rapporto di lavoro (e, tuttavia, il rischio di povertà è ben presente anche nell’area del lavoro autonomo).

Con riferimento ad entrambi gli indicatori precedentemente considerati, il dato appare fortemente segmentato in ragione delle aree del paese prese in esame. La povertà assoluta colpisce il 5% delle famiglie al Nord, il 4,2% al Centro e ben il 9,1% al Sud. Più squilibrato il dato che riguarda la povertà relativa, la quale affligge il 5,4% delle famiglie al Nord, il 6,5% al centro e addirittura il 20,4% al Sud¹³. Ancor più impressionante appare la segmentazione ove si utilizzi l’indicatore del “rischio di povertà o esclusione sociale” adottato dall’Eurostat: «in Sicilia (55,3%), Campania (49%) e Calabria (43,5%) il tasso è più di 20 punti percentuali al di sopra della media nazionale»¹⁴.

Quali siano le cause più profonde di questo stato di cose è materia assai complessa e controversa, e lo svolgimento di un’analisi compiuta e dettagliata esula dagli scopi del presente lavoro. In questa sede ci si limiterà pertanto a svolgere alcune osservazioni di carattere generale che possano fornire le coordinate essenziali.

¹² Cfr. C. SARACENO, *Il lavoro non basta*, cit., p. 109.

¹³ Cfr. ISTAT, *La povertà in Italia. Anno 2015*, cit.

¹⁴ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione per paese relativa all’Italia 2016 comprensiva dell’esame approfondito sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*, SWD (2016) 81 final, Bruxelles, 26 febbraio 2016, p. 90 ss.

In primo luogo, il dato relativo al rischio di povertà o esclusione sociale prima e dopo i trasferimenti sociali disposti dai governi mostra che il sistema di protezione sociale italiano presenta margini di ineffettività: si osserva infatti che «in Italia le prestazioni sociali riducono la povertà del paese di 5,5 punti percentuali, meno di quanto avviene complessivamente nell'UE (-8,9 punti percentuali)»; inoltre, il *trend* degli ultimi anni «non evidenzia progressi verso il conseguimento dell'obiettivo di riduzione della povertà fissato da *Europa 2020*»¹⁵.

Le principali ragioni delle difficoltà nella lotta alla povertà incontrate negli ultimi anni dal sistema italiano sono così sinteticamente richiamate dagli analisti della Commissione europea:

1) innanzi tutto, il disegno di riforma organica dei servizi sociali contenuto nella legge n. 328/2000¹⁶, finalizzato alla costruzione di un sistema di politiche sociali "integrato" è rimasto in buona parte incompiuto. Il quadro delle politiche sociali «è rimasto frammentato (a parte l'assistenza sanitaria), con limitate capacità di redistribuzione, scarsa selettività, bassa qualità dei servizi, limitate misure incentivanti e di attivazione e notevoli disparità regionali»¹⁷;

2) il trasferimento alle regioni delle competenze in materia di assistenza sociale, realizzato mediante la riforma del Titolo V della Costituzione, in mancanza di una compiuta definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che, a norma dell'art. 117, comma 2, lett. m) debbono essere garantite su tutto il territorio nazionale, ha aggravato i forti squilibri regionali già esistenti¹⁸;

3) sul piano finanziario, il finanziamento dei servizi sociali è frammentato ed è stato progressivamente ridotto: esso grava in buona parte sulle spalle dei comuni (per il 62,5%) e delle regioni (per 17,1%), mentre solo una piccola parte grava sul fondo nazionale per le politiche sociali (12,4%), in un contesto nel quale, però, i trasferimenti dallo stato agli enti locali sono andati progressivamente diminuendo¹⁹;

¹⁵ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione per paese relativa all'Italia 2016*, cit., p. 90.

¹⁶ Cfr. legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*. Sui rapporti tra la suddetta legge e i sistemi del diritto del lavoro e della previdenza sociale cfr. E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale: per un "sistema integrato di microsistemi"*, in *Arg. dir. lav.*, 2001, p. 981 ss.

¹⁷ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione per paese relativa all'Italia 2016*, cit., p. 90.

¹⁸ Ad esempio, «la spesa media *pro capite* nei servizi sociali varia dai 264,00 euro della provincia di Bolzano ai 25,00 della Calabria» (cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione per paese relativa all'Italia 2016*, cit.).

¹⁹ I dati sono tratti, ancora, dal documento della Commissione europea citato nella nota precedente, il quale si basa, a sua volta, su una rilevazione Istat relativa al 2011: cfr. ISTAT, *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati (periodo di riferimento: 2011)*, pubblicato il 22 maggio 2014, reperibile sul sito www.istat.it/it/archivio/122975.

4) infine, un limite notevole incontrato dalle strategie di lotta alla povertà è stato (e tuttora è) costituito dalla struttura della spesa sociale nel nostro paese, dove la gran parte delle risorse è assorbita dai trasferimenti monetari di tipo pensionistico²⁰. L'Italia è sostanzialmente allineata alla media dei paesi europei sia per quanto riguarda il rapporto percentuale tra spesa sociale e PIL (21,5% contro il 19,5% dell'UE-28), sia per quanto attiene al rapporto tra spesa sociale e spesa totale (41,8% contro il 40,4% dell'UE-28)²¹. Il principale nodo critico riguarda la composizione della spesa sociale, che privilegia nettamente le pensioni a scapito di altre voci di spesa quali la lotta all'esclusione sociale, i trattamenti di disoccupazione, il sostegno alle famiglie, etc.: in questo risiede l'«anomalia» del sistema italiano rispetto a quelli degli altri paesi dell'UE. Secondo dati Istat riferiti al 2013, le prestazioni per la vecchiaia drenano il 50,1% delle risorse dedicate alla protezione sociale, cui si deve aggiungere un ulteriore 9,3% relativo alle prestazioni a favore dei superstiti; al contrario, è assai bassa la percentuale di risorse spese per altre voci che concorrono a contrastare il fenomeno della povertà: esclusione sociale (0,7%), abitazione (0,1%), disoccupazione (6%), famiglia (4,1%), disabilità (5,5%)²².

Le specifiche difficoltà palesate dal sistema italiano si inseriscono poi in un più ampio contesto, condiviso con gli altri paesi dell'UE, caratterizzato dal progressivo spostamento dell'asse della lotta alla povertà dalle politiche "passive" a quelle "attive" riconducibili al c.d. *welfare to work* (o *workfare*). Nel *policy-making* dell'UE è andata affermandosi l'idea che le politiche di lotta alla povertà non debbano più fondarsi sull'erogazione ai soggetti più svantaggiati di risorse – monetarie o in natura – così che essi possano con-

²⁰ Sul punto si veda anche S. GIUBBONI, *L'incerta europeizzazione. Diritto della sicurezza sociale e lotta all'esclusione in Italia*, in *Giornale dir. lav. e relazioni ind.*, nn. 3-4, 2003, p. 575.

²¹ Cfr. EUROSTAT, *Government expenditure on social protection – Statistics explained*, 2016, in <http://ec.europa.eu/eurostat>. I dati si riferiscono all'anno 2014.

²² Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2016*, cap. 5, reperibile sul sito www.istat.it. Si tratta peraltro di un problema messo in evidenza, già nel 1997, dalla Relazione finale della c.d. "Commissione Onofri": «Per il complesso delle prestazioni sociali (nella definizione dell'Eurostat) il nostro paese spende all'incirca un quarto del Pil; una spesa non dissimile da quella media dei dodici paesi dell'Unione Europea nel 1994. L'Italia non appare dunque "fuori linea" in termini aggregati, né per eccesso né per difetto. La grande anomalia della situazione italiana riguarda piuttosto la struttura interna della spesa. I confronti europei mettono in luce infatti due marcate distorsioni: una distorsione che riguarda i rischi ed una che riguarda le categorie protette. Per quanto riguarda i rischi, la quota di risorse destinata, nel nostro paese, a proteggere "vecchiaia e superstiti" appare significativamente più elevata che negli altri paesi: il 61,5% della spesa sociale complessiva, di contro a una media comunitaria del 45,3%. La spesa a tutela dei rischi "disoccupazione/formazione", "famiglia/maternità", "abitazione" e "altra assistenza" riceve una proporzione di risorse della spesa sociale di gran lunga più bassa che altrove in Europa (il 18,4% contro il 31,9%)». Cfr. COMMISSIONE PER L'ANALISI DELLE COMPATIBILITÀ MACROECONOMICHE DELLA SPESA SOCIALE, *Relazione finale*, 28 febbraio 1997, p. 6, reperibile sul sito www.astrid-online.it.

seguire un livello di vita accettabile; invece, esse debbono cercare di includere tali soggetti nel mercato del lavoro, facendo sì che questi escano dalla condizione di povertà grazie alle risorse guadagnate col proprio lavoro²³. L'idea, oggi ampiamente diffusa, è tutt'altro che priva di fondamento e alberga, come si vedrà, anche all'interno della Costituzione italiana.

Nel domandarsi per quali ragioni si sia prodotto lo spostamento del *focus* delle politiche di contrasto alla povertà nella direzione del *workfare*, Emilio Reyneri individua tre ordini di cause: (1) in primo luogo, ragioni economiche connesse alla struttura della spesa sociale, sempre più sbilanciata verso le pensioni e l'assistenza sanitaria, a detrimento delle politiche di lotta all'esclusione (si richiamano, a tale riguardo, i dati illustrati in precedenza); (2) inoltre, ragioni di carattere politico, che hanno gradualmente portato all'indebolimento del vincolo di coesione sociale; (3) *last but not least*, ragioni di ordine culturale, che rimandano a una mentalità diffusa nei paesi nordeuropei, e oggi dominante nel "discorso" pubblico in seno all'UE, secondo la quale il "povero" sarebbe almeno in parte responsabile della propria condizione, pertanto meritevole non di sussidi, ma di misure inclusive che gli consentano di redimersi dalla situazione di svantaggio cui egli stesso ha contribuito a dar corso²⁴. Sul piano culturale, non è estranea a questo processo di imposizione dell'approccio di *workfare* l'«ondata neoliberista» che ha concepito il *welfare state* «non come preconditione sociale dello sviluppo del capitalismo democratico, ma, per i disincentivi e le distorsioni che determina, [...] come un ostacolo al buon funzionamento del mercato»²⁵. Di qui, l'idea che gli interventi pubblici debbano essere mirati al sostegno dei poveri "meritevoli", mediante opportuni interventi di riattivazione di coloro che sono stati esclusi dal mercato del lavoro.

Vi è però un aspetto paradossale, sul quale si tornerà tra breve, rappresentato dal fatto che l'approccio di *workfare*, è andato diffondendosi e rafforzandosi proprio in una fase, come quella attuale, nella quale è ormai evidente ai più che il lavoro non è più il miglior antidoto alla povertà²⁶ e che le politiche di piena occupazione non costituiscono più la risposta al diffondersi del rischio di povertà.

²³ Cfr., quasi alla lettera, E. REYNERI, *Anti-poverty policies and the (decreasing) social cohesion in Europe. A comment*, in *Stato e merc.*, 2015, p. 98.

²⁴ *Ibidem*, pp. 100-102.

²⁵ Cfr. S. GIUBBONI-A. PIOGGIA, *Lo stato del benessere: dalla redistribuzione al riconoscimento*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2, 2015, p. 304. La parabola dell'ideologia neoliberista è ben descritta, nelle sue fasi essenziali, da M. FERRERA, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e merc.*, 2013, p. 3 ss.

²⁶ Cfr. OECD, *Employment Outlook 2009. Tackling the Job Crisis*, OECD Publishing, Parigi, p. 165 ss.

il fondamento costituzionale del reddito minimo, inteso quale strumento atto, da un lato, a garantire il diritto a una esistenza dignitosa (il c.d. *ius existantiae*) e, dall'altro, a facilitare la rimozione degli ostacoli che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost., «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

D) Oltre che sulla base considerazioni di carattere giuridico, la necessità di introdurre una qualche forma di reddito minimo si giustifica altresì sulla base di argomenti di carattere politico-filosofico imperniati attorno al concetto di giustizia distributiva: garantire una soglia minima di reddito costituisce una scelta di politica previdenziale non solo “dovuta”, in ossequio a un principio solidaristico ricavabile dal vigente ordinamento giuridico, ma anche “giusta”. Seguendo l'ormai classico schema di ragionamento rawlsiano, si può plausibilmente ritenere che una rete di protezione sociale volta ad assicurare un reddito minimo ai soggetti privi dei mezzi di sostentamento rientri a pieno titolo nel novero di quei “beni primari” che una società fondata su principi di equità deve garantire ai suoi componenti¹¹³. Come osserva Salvatore Veca, richiamando esplicitamente la teoria di Rawls, «l'immagine più appropriata [del *welfare*] resta quella di una rete di protezione o di un principio di assicurazione contro gli esiti negativi e moralmente arbitrari della sorte sociale dai molti volti che rende ipocrita o fatua la promessa dell'eguale *status* di cittadinanza»¹¹⁴. Peraltro, la valutazione delle implicazioni in termini di giustizia distributiva connesse all'introduzione del reddito minimo aiuta a meglio comprendere il modo in cui una corretta applicazione del principio di solidarietà dovrebbe orientare la riforma del sistema di sicurezza sociale. Applicati alla riforma degli ammortizzatori sociali, i due principi di sostengono a vicenda: non c'è *welfare* giusto che non sia anche solidale; e viceversa¹¹⁵. Il problema, semmai, è stabilire quale concezione della giustizia distributiva debba essere presa in considerazione e, in particolare, quale peso debba essere assegnato al merito individuale: strettamente legato a ciò è il tema, assai controverso, del ruolo assegnato al principio di condizionalità della prestazione, soprattutto per le sue interferenze con il diritto al lavoro inteso come “diritto di libertà”, nonché per i delicati profili di tutela della professionalità del lavoratore, laddove questi sia costretto ad accettare lavori ritenuti non congrui rispetto al bagaglio professionale conseguito.

¹¹³ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2008 (titolo originale: *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1971)

¹¹⁴ S. VECA, *La riforma del welfare e un'idea di equità*, in *Iride*, 1997, p. 6.

¹¹⁵ Sul legame tra solidarietà e giustizia, concepibili come due facce della stessa medaglia, cfr. M. NAPOLI, *Povertà (vecchie e nuove) e diritto del lavoro*, cit.